

Bijlage PS2010PS06 Statenvoorstel Quick wins vergaderwijze werkgroep Balemans.

## **Notitie Quick Wins met wijzigingen Reglement van Orde**

## **Inhoudsopgave:**

**1. Inleiding** pag. 3

**2. Quick wins vergaderorde** pag. 6

**2A. Quick wins Statenvergadering** pag. 6

**2B. Quick wins commissievergaderingen** pag. 11

**3. Korte samenvatting voorstellen** pag. 17

**Bijlage:** pag. 18

**Samenvattingen van en passages uit de belangrijkste bronnen van analyse:**

- **Rapporten informateur Van Eijck,**
- **Bureau Berenschot,**
- **Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies**
- **Landelijke dualisme evaluatie**

## **Quick Wins Vergaderorde Provinciale Staten van Utrecht**

**Motto: “Niet iedere verandering is een verbetering  
Iedere verbetering is wel een verandering”**

### **1. Inleiding**

De werkgroep Balemans is in december 2009 ingesteld om een breed advies te geven over verandering van de werkwijze, vergaderstructuur en het besluitvormingsproces. Het gaat hier allereerst om structurele aanpassingen die hopelijk ook bijdragen aan het verbeteren van de vergadercultuur. De vergadercultuur wordt uiteraard allereerst gemaakt door de mensen die eraan deelnemen en de bereidheid om met elkaar samen te werken binnen de geldende spelregels en rolverdeling. De werkgroep heeft echter de overtuiging dat regels, procesafspraken en structuren behulpzaam en stimulerend kunnen zijn bij het creëren van een gezamenlijke, open en efficiënte wijze van vergaderen. Dit bevordert niet alleen het werkplezier van de Staten, maar ook de kwaliteit van besluitvorming en daarmee ook de resultaten, die de provincie voor de Utrechtse samenleving wil bereiken.

De werkgroep Balemans heeft geconstateerd op grond van de door haar gemaakte analyse, de gevoerde gesprekken met sleutelfiguren en bijdragen van individuele statenleden dat er punten van verbetering van de vergaderorde zijn waarover brede overeenstemming bestaat. Bovendien punten die niet vragen om een geheel gewijzigd vergadermodel. Deze veranderingen zijn dus eenvoudig in het huidige model in te voeren. De werkgroep stelt dan ook voor om deze wijzigingen al na het zomerreces van 2010 in te voeren.

De opdracht van de werkgroep heeft een grotere reikwijdte dan de vergaderorde sec. Deze beslaat ook aanpassingen aan de vergaderstructuur, het besluitvormingsproces en de werkwijze en rollen van de betrokkenen. Hierover volgt een nader advies, mede op basis van de bevindingen van het experiment met een andere werkwijze in één van de bestaande commissies. Het is de bedoeling om dit tweede advies in februari 2011 in PS te agenderen, zodat de voorgestelde wijzigingen ingevoerd kunnen worden in de nieuwe zittingsperiode van Provinciale Staten in maart 2011.

Vooraf is het goed om te constateren dat logischerwijs in het werk van de werkgroep de nadruk ligt op wat er allemaal beter kan. Dat neemt niet weg dat er natuurlijk ook veel in de vergaderpraktijk en het besluitvormingsproces van de provincie Utrecht gewoon goed gaat en naar ieders tevredenheid.

### **Analyse**

Voor haar analyse maakt de werkgroep gebruik van relevante kennis en ervaringen van de deelnemers aan de vergaderpraktijk van de provincie Utrecht, maar daarnaast ook van relevante externe bronnen zoals de rapporten over de Utrechtse bestuurscrisis in 2008 en de recente landelijke evaluaties van het dualisme. Verder heeft de werkgroep interviews gehouden met sleutelspelers in de organisatie van de provincie Utrecht, waaronder de fractievoorzitters, het presidium, de commissaris van de Koningin, de algemeen directeur en de griffier. Ook is de input benut van een tiental individuele statenleden, die schriftelijk reageerden op een oproep.

Het is duidelijk dat los van de bijzondere Utrechtse aanleiding inmiddels ook andere provincies bezig zijn met verandering van werkwijze en vergaderorde. Veel gemeenten gingen wat dit betreft al voor. Hetgeen niet verwonderlijk is, nu het dualisme bij de decentrale overheden een kleine tien jaar draait. Daarom is ook van gemeentelijke ervaringen en oplossingen, en de landelijke evaluatie van het rijk van de Wet dualisering provincies gebruik gemaakt. De bevindingen in de analyse kennen dan ook verschillende bronnen van herkomst.

De belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen uit zowel landelijke als provinciale rapporten, interviews, reacties en evaluaties zijn in een notendop (samenvattingen van de belangrijkste rapporten zijn te vinden in bijlage 2):

- er is weinig open debat tussen de fracties onderling in het algemeen, en tussen oppositie en coalitie in het bijzonder;
- Provinciale Staten kunnen meer proactief de eigen agenda vorm geven en hun instrumentarium uit de Provinciewet na dualisering beter gebruiken;
- de commissievergaderingen en de statenvergaderingen zijn voor een groot deel een dubbeling qua debat en in commissies worden teveel informatieve vragen gesteld;
- er bestaat geen heldere scheiding tussen informatie- (of beeldvormings-), oordeelsvormings- en besluitvormingsfase;
- de relatie tussen PS en GS is met name bij beleidsvorming en kaderstelling nog onuitgewerkt;
- de dualisering is algemeen geaccepteerd;
- de nieuw ingestelde griffiefunctie krijgt steeds meer een procesrol bij agendering en bewaking van de kwaliteit van de besluitvorming;
- de werkdruk van provinciale volksvertegenwoordigers is hoog; met name de volksvertegenwoordigende rol komt onvoldoende uit de verf.

### **Doelstellingen**

De analyse van deze knelpunten heeft de volgende hoofddoelstellingen voor optimalisering van de vergader- en werkwijze opgeleverd.

Als het aan de werkgroep ligt, moeten alle verbeteringen en oplossingen bijdragen aan één of meer van de volgende doelstellingen:

Doelstellingen:
1-Bevorderen van een meer open debatcultuur
2-Efficiënter gaan vergaderen en besluiten
3-Betere scheiding van de drie onderscheiden fases in de vergaderstructuur: beeld- en meningsvorming, oordeelsvorming en besluitvorming
4-Meer ruimte voor het gesprek met en de inbreng uit de samenleving
5- Betere positionering PS aan de voorkant van het beleidsproces (b.v. door startnotities) en meer uitgewerkte afspraken voor beleidsvorming en kaderstelling door PS en GS

### **Drie randvoorwaarden**

Op basis van deze doelstellingen geeft de werkgroep Balemans haar adviezen voor een gewijzigde vergaderstructuur en een andere werkwijze van PS in samenwerking met GS bij de beleids- en besluitvorming.

Daarbij hanteert de werkgroep drie harde randvoorwaarden:

- uitgaan van een gelijk blijvend tijdsbeslag voor de statenleden;
- aanpassingen moeten de integraliteit van het beleid stimuleren;
- voldoende ruimte in de vergaderstructuur voor volksvertegenwoordigende activiteiten.

### **Het vervolg**

Met dit statenvoorstel is het de bedoeling om na de zomer aan de slag te gaan met de quick wins in de statenvergadering en in de experimenteercommissie RGW. In februari 2011 zal de werkgroep een evaluatie presenteren op basis van de opgedane ervaringen in het afgelopen half jaar.

Tevens zal zij dan een advies geven met aanbevelingen voor verdere veranderingen in de wijze van vergaderen en besluiten. Daarbij komt dan ook de rol van een aantal gremia aan de orde, die hierbij zijn betrokken. Het gaat dan om het fractievoorzittersconvent, het presidium, het voorzitterschap van de commissies, de griffie en ook de verhouding tot GS en de ambtelijke organisatie. In dit statenvoorstel is daar nog niet voor gekozen, omdat de quick wins deels bescheiden van aard zijn en deels ook nog ervaringen moeten opleveren, die aangeven wat er aan taken en rollen van de spelers nog dient te veranderen.

## **2.Quick Wins**

Hieronder staan de zogenoemde *quick wins* voor de vergaderorde beschreven. Ze zijn onderverdeeld in *quick wins* die gaan over het verloop van de statenvergadering, over de commissievergaderingen en de rol van PS in de beleidsvorming en tot slot is er nog een los punt over schriftelijke vragen.

### **A. Statenvergadering**

#### **Algemeen**

De veranderingen bij de statenvergadering hebben vooral tot doel om meer debat te krijgen en om efficiënter te vergaderen en te besluiten.

In het advies van de werkgroep wordt ook voorzien in het beter onderscheiden van beeld- en meningsvormingsfase enerzijds en de oordeelsvormings- en besluitvormingsfase anderzijds. Dit betekent dat de statenvergadering vooral het laatste, oordeels- en besluitvorming, betreft en het eerste, beeld- en meningsvorming vooral in de commissies gebeurt. Voorlopig te beproeven in één daarvoor aan te wijzen experimenteercommissie. Dit punt wordt echter niet hier uitgewerkt, maar bij het de betreffende wijziging van de commissievergadering (zie punt 3). Uiteraard heeft zo'n andere wijze van werken ook gevolgen voor de inhoud van de agenda van de statenvergaderingen.

#### **Voorstel 1.Splitsen debat en besluitvorming in de Statenvergadering**

##### **Knelpunt:**

Er is te weinig tijd en ruimte voor politiek overleg over bijvoorbeeld moties en amendementen tijdens de statenvergadering. Door te stemmen na ieder onderwerp wordt bovendien een ieder geacht continu aanwezig te zijn bij alle debatonderwerpen.

##### **Voorstel:**

Alle stemmingen aan het eind van de vergadering in één keer op een vast tijdstip. Hieraan voorafgaand een schorsing waarin een laatste overleg binnen en tussen fracties mogelijk is.

Op basis van de van tevoren door de fracties opgegeven spreektijden, wordt een tijdstip bepaald voor de stemming, dat alleen in voorkomende gevallen verlaat kan worden, maar niet vervroegd.

##### *Schorsingen*

Door de schorsingstijd van een half uur, die extra wordt ingevoerd voor de stemmingen, zal de vergadering niet langer gaan duren, omdat er nu veel kort geschorst wordt tussendoor in de statenvergadering. Deze schorsingen komen in het nieuwe model niet meer voor.

##### *Aanwezigheid*

In principe hoeft ook niet ieder statenlid meer elk debat over een onderwerp bij te wonen bij deze splitsing (dit geldt ook voor de leden van het college van GS). Uiteraard is het al of niet aanwezig zijn een individuele zaak en verantwoordelijkheid van ieder Statenlid zelf.

Daarnaast is het ook een zaak van de fracties hoe hier mee omgegaan wordt. Uit een oogpunt van breed geïnformeerd zijn over het statenwerk kan het bijwonen van de statenvergadering, ook bij onderwerpen buiten de eigen portefeuille, waardevol zijn.

Wel dient uiteraard bij aanvang van de statenvergadering het quorum aanwezig te zijn. Dit

betekent minimaal 24 van de 47 leden, die de presentielijst hebben getekend. Ditzelfde quorum geldt overigens ook voor de deelname aan de stemming zelf. Deze twee zaken zijn nu al geregeld in het RvO.

### *Stemverklaringen*

Alvorens met de stemmingen zelf wordt begonnen, worden eerst alle stemverklaringen afgelegd. Dit is ook conform het huidige artikel 26 RvO: “Ieder lid heeft het recht na het sluiten van de beraadslaging en voor tot besluitvorming wordt overgegaan, een korte stemverklaring af te leggen.”

### *Stemmingslijst*

De griffier maakt de stemmingslijst gedurende de vergadering op, zodat de eindstemming snel en geordend kan verlopen.

### ***Wijziging RvO: Artikel 25 wordt veranderd:***

Wijziging Reglement van Orde: artikel 25 bepaalt nu dat er besluitvorming plaats vindt na iedere beraadslaging over een onderwerp.

Oude tekst: “Nadat de beraadslaging is gesloten of niemand het woord verlangt, legt de voorzitter het te nemen besluit voor. Vervolgens brengt hij een eventueel op het aanhangige voorstel ingediende motie, dan wel moties in stemming.”

Nieuwe tekst: “Nadat de beraadslagingen zijn gesloten, legt de voorzitter de te nemen besluiten (met inbegrip van de ingediende amendementen) in volgorde van de agenda voor. Hij brengt per agendapunt een eventueel op het aanhangige voorstel ingediende motie, dan wel moties in stemming.”

## **Voorstel 2. Duur van de vergadering en spreektijden**

### **Knelpunt:**

De werkgroep heeft geconstateerd dat veel deelnemers aan de statenvergadering het gevoel hebben dat het allemaal wat sneller qua tijd en levendiger qua debat zou kunnen verlopen. De huidige spreektijdenregeling (een *lump sum* spreektijd per fractie verdeeld per dagdeel van vier vergaderuren) werkt in feite nauwelijks regulerend. Incidenteel raken enkele fracties wel eens aan het eind van de vergadering door hun spreektijd heen, maar meestal geen enkele fractie. Het huidige systeem nodigt dan ook niet uit tot beperking tot hoofdlijnen in met name de eerste termijn van het debat en het aangaan van het debat met elkaar in het vervolg. Temeer daar de statenvergaderingen nu ingedeeld worden in hele tijdsblokken van een dagdeel (=4 uur vergaderen). Dit werkt de neiging in de hand om deze dagdelen ook vol te maken. Niet al te ruime spreektijden kunnen het debat bevorderen. Immers minder tijd, meer hoofdlijnen en ook meer druk om het debat op te zoeken buiten de spreektijd om via bijvoorbeeld interrupties.

### **Voorstel:**

Er komt een nieuwe verdeling voor de duur van de vergadering en de verdeling van de spreektijden over de fracties en er komen afspraken over handhaving. Het voorstel is om spreektijd voortaan te verdelen per fractie per besprekingspunt. Daarbij bepaalt het presidium dus niet alleen de duur van de hele vergadering, maar ook de duur per besprekingspunt. De verdeling van de spreektijd geschiedt vergelijkbaar met de huidige verdeling, waarin naast een vaste basistijd voor elke fractie er ook gewogen naar het aantal zetels tijd wordt toegevoegd.

### *Spreekijdverdeling en duur vergadering*

De verdeling van de spreektijden gaat per agendapunt op basis van de inschatting van het presidium en wordt ook bijgehouden per agendapunt. Er zijn drie spreekijdverdelingen waar het presidium gebruik van maakt: voor een klein debat (ong. 60 minuten, als alle fracties meedoen en incl. tijd GS en interrupties), een middelgroot debat (ong. 90 minuten) en een groot debat (ong. 120 minuten)<sup>1</sup>. Dit betekent dat het presidium van tevoren beslist welk agendapunt hoeveel tijd maximaal krijgt toegemeten. De griffie doet hiervoor een voorstel aan het presidium mede op basis van de ervaringen van de commissievoorzitters met het betreffende onderwerp. Het presidium stuurt haar spreekijdverdeling direct door naar de fractievoorzitters.

	Kleinere fracties	Middelgrote fracties	Grotere fracties
Debat van 1 uur	3 min.	4 min.	5 min.
Debat van 1 ½ uur	4 ½ min.	6 min.	7 ½ min.
Debat van 2 uur	6 min.	8 min.	10 min.

### *Schema spreekijdverdeling*

Voor de verdeling worden de fracties in 3 groepen verdeeld. Kleinere fracties (1 en 2 zetels), middengrote fracties (4 en 5 zetels), grote (8 en meer). Na iedere verkiezing wordt de indeling opnieuw bekeken, omdat aantal fracties en onderlinge groottes kunnen wisselen. Grosso modo verandert er niet veel in deze verdeling in vergelijking met de huidige spreektijden: de kleinere fracties gaan er licht op vooruit, voor de middengrote fracties blijft het hetzelfde en de grote gaan iets achteruit. Uiteraard afhankelijk van het feit of men ook daadwerkelijk per agendapunt gebruik wenst te maken van het recht op de maximaal beschikbare spreekijd. Iedere fractie ongeacht de grootte heeft dus bij ieder agendapunt de ruimte om haar statement over het onderwerp te kunnen maken. Bovenstaande spreekijdenverdeling is bijvoorbeeld vergelijkbaar met die in de Tweede Kamer bij debatten wordt gehanteerd.

Net als nu wordt enkele dagen voor de statenvergadering de spreekijd bij de fracties opgevraagd, zodat de griffie aan de voorzitter een voorstel kan doen voor de reële tijdsduur van de vergadering.

### *Voordelen*

De werkgroep is zich ervan bewust dat spreekijdverdeling door een ieder belangrijk gevonden wordt. Ieder model heeft voor- en nadelen. De werkgroep hecht er aan om juist met dit model een half jaar ervaring op te doen, omdat dit een manier is om meer debat op hoofdlijnen te krijgen. Daar is in het nieuwe model ook ruimte voor in de statenvergadering, omdat de voorbereiding in de commissies met schriftelijke vragenrondes ook de feitelijke en informatieve vragen uit het statendebat houdt.

---

<sup>1</sup> Deze driedeling is gebaseerd op de huidige vergaderpraktijk, waarbij bij de grote debatten (begroting, voorjaarsnota) de eerste termijn spreekijd past bij de 120 minutenverdeling en waarbij verreweg de meeste besproken statenvoorstellen passen bij de 60 minutenverdeling (zie b.v. laatste statenvergadering het WAV Ammoniakbesluit, een inhoudelijk debat waarbij alle fracties 3 á 5 minuten spreekijd opgaven).



### *Zichtbaarheid spreektijden*

Ook zal bekeken worden of voortaan de spreektijd zichtbaar geprojecteerd kan worden, zodat een ieder zijn of haar gebruikte tijd kan zien.

### ***Wijziging RvO: Artikel 23 wordt veranderd:***

Artikel 23 belast de voorzitter na overleg met het fractievoorzittersconvent met het regelen van de spreektijd. In de voorgestelde wijziging komt deze taak toe aan het presidium. Immers dit is volgens art. 3B RvO het gremium dat met agenda en procedures van de statenvergadering is belast. Uiteraard is de handhaving van de verdeling wel een zaak van de voorzitter. De nadere uitwerking spreektijdverdeling staat niet geregeld in het RvO maar is een nadere uitwerking. De nu gemaakte afspraken worden als annex aan het RVO toegevoegd.

Nieuwe tekst artikel 23:

Het presidium\* kan voor de behandeling van een of meer onderwerpen of voor de gehele vergadering de spreektijd regelen.

\*=de voorzitter van PS maakt deel uit van het Presidium

Oude tekst artikel 23:

De voorzitter kan na overleg met het fractievoorzittersconvent voor de behandeling van een of meer onderwerpen of voor de gehele vergadering de spreektijd regelen.

### **Voorstel 3. Moties en amendementen**

#### **Knelpunt:**

Er is een inconsistente en onduidelijke omgang met moties en amendementen:

- moties worden soms al meteen in eerste termijn ingediend;
- soms blijkt uit het gehanteerde format geen verschil tussen motie en amendement;
- amendementen, die toch beogen een voorliggend besluit te veranderen en daarmee in beginsel verstrekkend zijn, worden vaak pas ter plekke in de statenvergadering bekend;
- besluitvorming over de moties en amendementen geschiedt onder hoge tijdsdruk.

#### **Voorstel:**

##### *Uniform format*

Voor moties en amendementen wordt voortaan alleen nog het bestaande vaste format gebruikt. De regel wordt dat amendementen in principe van tevoren bij de griffie worden ingediend. De griffie ziet toe op juist gebruik van het format en verspreidt de amendementen onder de statenleden. Ter vergadering amendementen indienen blijft formeel gesproken uiteraard mogelijk. Het is immers een recht voor statenleden op basis van artikel 143b-1 Provinciewet. Gelet echter op het feit dat amendementen een al langer voorliggend ontwerpbesluit wijzigen (stukken zijn ongeveer een maand voor de statenvergadering in ieders bezit bij verzending van de commissiestukken), is het ook mogelijk wijzigingsvoorstellen per amendement langer voor de vergadering aan te geven. Dit maakt het mogelijk dat andere fracties en GS hierop van te voren kunnen anticiperen.

##### *Indiening in tweede termijn*

Wat betreft de moties geldt dat deze in principe in de tweede termijn worden ingediend. Op de inbreng in eerste termijn van de statenfracties volgt de beantwoording door het College. In

een debat is dit antwoord mede bepalend voor de reactie van de statenfracties in tweede termijn. Immers de standaard openingstekst van een motie bevat de zinsnede: “gehoord de beraadslagingen”.

#### *Vervallen van de overgenomen motie*

Bij de besluitvorming over moties kent de provincie Utrecht naast de mogelijkheid van de ingediende motie, die in stemming wordt gebracht of ingetrokken ook de mogelijkheid van een motie die door het college zonder stemming wordt overgenomen. Om een uniforme afhandeling en bewaking door PS van haar eigen motie-instrument te waarborgen wordt het fenomeen overgenomen motie niet langer gehanteerd. Als GS positief adviseert over een motie, dan wordt deze toch in stemming gebracht, tenzij de indiener besluit om hem in te trekken.

Overigens kan GS uiteraard in verband met een ingediende motie ook een toezegging doen. Echter dit is iets anders dan de motie positief adviseren. Dit laatste betekent uitvoering van het in de motie verzochte. Een toezegging kan over een deel van het in een motie gevraagde gaan of daarmee in verband staan.

Deze wijzigingen worden opgenomen in een annex bij het RvO. Het RvO zelf hoeft op dit punt niet te worden aangepast.

## **B. Commissievergaderingen**

De belangrijkste gesignaleerde knelpunten bij commissievergaderingen zijn:

- de inefficiëntie van het dubbele debat dat in commissie en Staten wordt gevoerd;
- teveel informatieve vragen in de commissievergaderingen;
- teveel de GS-agenda volgend en te weinig ruimte voor de beeld- en meningsvormende fase op basis van een eigen pro-actieve agenda.

De werkgroep Balemans stelt voor om het vergadermodel aan te passen, waarbij de fases van informatie/beeld- en meningsvorming enerzijds en oordeels- en besluitvorming anderzijds duidelijk worden onderscheiden. Hiermee kan al een begin worden gemaakt binnen het huidige vergadermodel. Het voorstel is om dat voorlopig met één commissie als experiment te gaan doen.

De officiële oordeels- en besluitvorming van Provinciale Staten heeft dan voortaan altijd plaats in de plenaire statenvergadering. Daar vindt dus exclusief het besluitvormende debat plaats.

Belangrijkste doel van deze veranderingen is te zorgen dat er minder commissietijd opgaat aan GS-voorstellen die in een eindstadium ter besluitvorming worden voorgelegd en er meer tijd beschikbaar komt, voor de kaderstelling aan het begin van het beleidsproces voor eigen agendering en voor de dialoog met de samenleving.

Om de eigen agenda vorm te kunnen geven is ook een aangepaste invulling nodig van het proceduredeel aan het begin van de vergadering.

### **Voorstel 4.Splitsen commissievergaderingen in een proceduredeel en een beeld- en meningsvormend deel**

#### **4a.Proceduredeel**

##### **Knelpunt:**

Om de doelstelling te bereiken dat de Staten meer proactief de eigen agenda vorm geven - ook voor de langere termijn -, is het nodig dat de commissie meer invloed krijgt op de samenstelling van haar eigen commissieagenda.

##### **Voorstel:**

Het gaat hier om een procedureafhandeling, die niet teveel commissievergadertijd in beslag neemt. Dit kan door het voorzitterschap van de commissie met hulp van de griffie een voorstel te laten doen. Het voorzitterschap van de commissie doet bij verzending van de agenda een procedurevoorstel aan de commissievergadering over hoe welk agendapunt op de agenda behandeld zal worden. Dit is in feite ook nu al het geval.

### *Statenvoorstellen en -brieven van GS*

De volgende mogelijkheden zijn bij het voorstel van het voorzitterschap van de commissie ter behandeling van een agendapunt aan de orde. Er zijn de van GS afkomstige statenvoorstellen (deze vragen om een PS-besluit) en de statenbrieven (deze worden ter kennisname aangeboden).

1. Bij statenvoorstellen zijn er de volgende mogelijkheden:

1.1-de commissie vindt het stuk rijp voor statenbehandeling en stuurt het dan zonder bespreking direct door naar PS, al of niet als sterstuk. Of de commissie wil eerst nog schriftelijke vragen stellen, die voor statenbehandeling moeten zijn beantwoord. In ieder geval bespreekt de commissie het voorliggende statenvoorstel niet inhoudelijk meer.

1.2 - de commissie vindt dat het statenvoorstel nog niet rijp is voor behandeling en geeft aan GS aan wat volgens haar er nog aan schort, zodat een eventuele gewijzigde versie opnieuw kan worden geagendeerd.

Gelet op het feit dat ook voorgesteld wordt de Staten meer aan de voorkant in het beleidsproces te betrekken, zal de procedure onder 1.2 niet zo vaak voorkomen.

2. Bij statenbrieven zijn er de volgende mogelijkheden:

2.1- de commissie neemt de statenbrief ter kennisname voor kennisgeving aan

2.2- de commissie behandelt de statenbrief door bespreking in de vergadering of doordat één of meer fracties schriftelijke vragen over het stuk willen stellen

Eventueel kan er ook een procedure komen waarin wijzigingen op het voorstel van het voorzitterschap van tevoren voor de commissievergadering voor een bepaalde deadline ingeleverd moeten worden. Dit heeft als voordeel dat er snel besloten kan worden en ook dat alle fracties weten wat andere fracties willen. Praktisch kan dit als alle commissiestukken minstens twee weken van tevoren bij de leden zijn; hetgeen ook nu idealiter het geval is. Dan is er één week om wijzigingen voor te stellen en reactie van andere fracties te krijgen. En nog één week om in de voorbereidingen (individueel en fractievergaderingen) hiermee rekening te kunnen houden.

### *Agendering eerstvolgende commissievergaderingen: de termijnagenda*

Naast de binnengekomen statenvoorstellen en -brieven doet het voorzitterschap van de commissie ook een voorstel aan de commissie over de planning van de komende vergaderingen. Dit op basis van de termijnagenda van de commissie. Deze is gebleken een nuttig instrument te zijn mede in het kader van de controlerende en kaderstellende wettelijke taken van Provinciale Staten. Tijdens het proceduredeel wordt dan ook eveneens een besluit genomen over de conceptagenda van de volgende commissievergadering voor zover bekend en worden eventuele nieuwe punten op de termijnagenda geplaatst, er vanaf gehaald of gewijzigd. Omdat in de termijnagenda ook de lange termijnplanning van GS is opgenomen, is het zo bij voorbeeld mogelijk om tijdig te anticiperen op nieuwe beleidsontwikkelingen.

### *Besluitvorming in commissievergaderingen*

Wie anders wil dan het voorstel van het voorzitterschap van de commissie moet dat in dit proceduredeel van de vergadering aangeven of in de mailprocedure voorafgaand aan de vergadering en daar een meerderheid van de commissieleden voor zien te vinden<sup>2</sup>. De

---

<sup>2</sup> Over stemmen in commissies bestaat jurisprudentie. Staatssecretaris Bijleveld heeft besloten dat gewogen stemmen in commissievergaderingen niet wordt toegestaan door Gemeente- en Provinciewet. De leden van de commissie mogen alleen volgens het one man one vote-principe stemmen. Overigens hebben in de provincie Utrecht grotere fracties meer

grondgedachte hierbij is – analoog aan de ongeschreven vaderlandse volksvertegenwoordigende tradities -, dat de wensen en opvattingen van een minderheid in principe ook door de meerderheid gehonoreerd worden. Zolang het algemene gevoelen is dat er geen eenzijdig misbruik van wordt gemaakt.

De bovengenoemde procedurevoorstellen beperken de hoeveelheid bespreekstukken voor de commissievergadering, zodat in de commissies echt ruimte komt voor zelf geagendeerde beeld- en meningsvorming over onderwerpen, die nog niet in het finale besluitvormingsstadium zijn en ook ruimte voor meer contact met partijen uit de samenleving.

#### **4b. Beeld- en meningsvormend deel**

Bij beeld- en meningsvorming gaat het om het verkrijgen van een goed inzicht in de situatie. Het gaat dan om het afbakenen van het vraagstuk, inzicht krijgen in de inhoudelijke problematiek en oplossingsrichtingen, maar ook om het verkrijgen van een goed beeld van wat anderen vinden of bedoelen. De beeldvormende fase wordt in de gemeentelijke praktijk als een verrijking ervaren. Raadsleden vinden het een toegevoegde waarde wanneer ze vanuit hun volksvertegenwoordigende en kaderstellende rol in staat worden gesteld om een vraagstuk zo breed mogelijk te verkennen. Bovendien biedt het goede mogelijkheden tot intensievere contacten met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Bij deze fase zijn allerlei werkvormen mogelijk: informatieoverdracht, het inventariseren van politieke keuzes of argumenten pro- en contra, het in eigen woorden samenvatten van wat iemand anders heeft ingebracht of het voeren van een dialoog, actief luisteren naar wat iemand heeft ingebracht. In de praktijk is een bonte schakering van creatieve werkvormen ontstaan met aansprekende namen als: forum, luisterzitting, voorbesprekingsronde, opinieplein, politieke markt, het statenspreekuur etc.... Al deze werkvormen zijn erop gericht om zich als volksvertegenwoordiging zo goed mogelijk in stelling te (laten) brengen.

#### **Knelpunt:**

Er is te weinig ruimte om aan het begin van de beleidsvorming oriënterend, opiniërend en informatief bezig te zijn. Ook is er te weinig ruimte voor overleg en uitwisseling met burgers, instellingen, organisaties en bedrijfsleven.

#### **Voorstel:**

Het introduceren van een beeld- en meningsvormend deel van commissievergaderingen. De onderwerpen daar kunnen geagendeerd worden door:

- de commissie zelf, waarbij het kan gaan om zelf geagendeerde actuele onderwerpen (b.v. recent Hoogbouwdiscussie in RGW), al of niet aan de hand van een startnotitie;
- een verzoek van partners uit de samenleving om aandacht aan een onderwerp of kwestie te besteden waarop de commissie wil ingaan;
- GS, omdat er een nieuw beleidstraject start of omdat GS de mening van de commissie wil weten over een lopend traject, bijvoorbeeld in de aanloop naar een definitief statenvoorstel. Bij nieuw beleid wordt er altijd gewerkt met een startnotitie, die aan de Staten wordt voorgelegd.

#### ***Wijziging Reglement van Orde:***

---

commissieleden dan kleinere.

Op zich kunnen onderdeel 4a en 4b zonder probleem plaatsvinden binnen de huidige artikelen over het commissiewerk in het RvO. Het ligt voor de hand om de nadere uitwerking van deze afspraken over de vergaderorde in commissies in een annex bij het RvO vast te leggen. In het bijzonder het werken met startnotities en de regels voor het procedureel inbegrepen het instrument termijnagenda.

#### **4c. Samenvatting van de gevolgen van het fasemodel voor de beleidscyclus**

Werken met een beeld- en meningsvormende fase gevolgd door een oordeels- en besluitvormende fase betekent bij nieuw beleid en projecten van een behoorlijke omvang, dat een complete beleidscyclus voor Provinciale Staten als volgt gefaseerd kan verlopen.

Uiteraard zijn niet alle stappen natuurlijk altijd aan de orde.

Van groot belang bij een snelle doorloop van de beleidscyclus, is alertheid bij GS en de ambtelijke organisatie wanneer nieuw beleid aan de orde is, zodat PS aan boord kan stappen op het moment dat de trein begint te rijden en niet pas als deze volle vaart heeft ontwikkeld. Een goed voorbeeld van een dergelijke gefaseerde beleidscyclus is op dit moment het werken aan de nieuwe structuurvisie. De totale doorlooptijd bedraagt hier plusminus drie jaar.

<b>I. BEELDVORMENDE FASE</b>
1. GS kondigt nieuw beleid aan of PS vraagt zelf hierom. GS komt met een startnotitie
2. Startnotitie met uitgangspunten, een verkenning en kaders wordt in PS (c.q. de betreffende statencommissie) behandeld. Als er instemming is, dan gaat GS een statenvoorstel voorbereiden.
3. In de tussentijd kan PS (c.q. de betreffende statencommissie) bijvoorbeeld overleg houden met betrokkenen uit de samenleving, een werkbezoek houden of een hoorzitting, dit ter verdere oriëntatie op het statenvoorstel.
4. GS stuurt het statenvoorstel naar PS.
5. PS kan een oproep doen aan de betrokkenen in de samenleving voor een reactie (b.v. als de inspraakregels van toepassing zijn) en/of zelf een schriftelijke vragenronde inlassen. Als dit nodig is voor de behandeling.
<b>II. BESLUITVORMENDE FASE</b>
6. Als de statencommissie het statenvoorstel voldoende voorbereid acht voor besluitvorming, dan wordt het presidium gevraagd het te agenderen voor PS.
7. Besluitvorming door PS in de statenvergadering

#### **Voorstel 5. Ter kennisnameprocedure**

##### **Knelpunt:**

De statenbrieven, die het college naar de Staten stuurt ter kennisname, mede in het kader van de actieve informatieplicht (zie Provinciewet) worden in de commissies afgehandeld via een nogal ingewikkelde procedure. De fractie(s) die vragen heeft/ hebben over het stuk moet deze eerst schriftelijk indienen, dan worden deze schriftelijk beantwoord en dan moet de fractie(s) bepalen of ze alsnog agendering wil. Het nadeel van deze procedure is een zeer langdurig traject dat door de schriftelijke procedure uitnodigt tot het zwaarder maken en detaillering. De procedure is ooit bedoeld om te veel detaillering en bemoeienis met uitvoering te voorkomen.

**Voorstel:**

Bij het vorige punt is het voorstel gedaan om alle stukken op de commissieagenda van een procedurevoorstel te voorzien door het voorzitterschap. Als GS dus een statenbrief ter kennisname stuurt stelt de commissie zelf vast of deze voor kennisgeving wordt aangenomen of dat er een vorm van bespreking of een schriftelijke vragenronde plaats vindt.

Hiermee komt dus de huidige ter kennisname procedure te vervallen.

***Wijziging RvO:***

Het RvO hoeft hier voor niet gewijzigd te worden. De procedure is een van de nadere uitwerkingen van het reglement, die separaat in een annex is vastgelegd. Dus dat protocol kan worden ingetrokken.

**Voorstel 6. Inspraak in commissievergaderingen****Knelpunt:**

De inspraak (maximaal 5 minuten per inspreker, gevolgd door een eventuele beperkte vragenronde van de commissie) is voor betrokkenen soms frustrerend en teveel gericht op agendapunten die aan de eindfase van besluitvorming toe zijn. Ook komen er nogal eens particuliere kwesties op tafel, omdat het inspreekrecht niet onderhevig is aan restricties.

**Voorstel:**

In het beeld- en meningsvormende deel van de commissievergadering is het de bedoeling om daar waar relevant maatschappelijke partners en betrokkenen uit te nodigen om van gedachte te wisselen over geagendeerde onderwerpen. Dit maakt inspreken aan het eind van de beleidsrit als er een definitief besluitvormend stuk aan de orde is, wellicht minder noodzakelijk.

Dit maakt op zich de formele inspraakmogelijkheid niet overbodig. Voorstel is deze te handhaven, maar wel de restrictie toe te voegen aan het RvO dat er geen individuele gevallen aan de orde kunnen komen. Daarvoor kent PS een bezwaarschriftencommissie. Ook bij andere decentrale overheden is deze restrictie aangebracht.

***Wijziging RvO:***

Artikel 66 Meespreken toehoorders moet worden aangepast.

In ieder geval is inspraak niet meer mogelijk voor particuliere aangelegenheden. Hiervoor zijn de commissies van bezwaar en beroep en de Awb.

Aan artikel 66 dat in 5 leden het meespreken van toehoorders bij commissievergaderingen behandelt, wordt na lid 1 ("De voorzitter stelt toehoorders bij een openbare vergadering van de commissie op hun verzoek in de gelegenheid het woord te voeren tijdens de vergadering") een nieuw lid 2<sup>3</sup> toegevoegd:

artikel 66 lid 2: Het woord kan niet gevoerd worden over:

- a. een besluit van het provinciebestuur waartegen bezwaar en beroep openstaat of heeft opengestaan;
- b. benoemingen, keuzen, voordrachten of aanbevelingen van personen;
- c. een gedraging waarover een klacht ex artikel 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht kan of

---

<sup>3</sup> Het nieuwe lid 2 van artikel 66 is ontleend aan het Reglement van Orde van Provinciale Staten van Gelderland. Meerdere provincies hanteren een vergelijkbare beperking van het meespreken van toehoorders. Deze is juridisch het meest nauwkeurig en volledig.

kon worden ingediend;

d. onderwerpen die niet tot het werkterrein van de commissie behoren;

e. onderwerpen waarvoor de commissie een hoorzitting heeft gehouden, of zal houden.

De huidige leden 2 t/m 5, die de praktische gang van zaken rond het inspreken regelen, worden vernummerd

### **C. Overige wijzigingen**

#### **Voorstel 7 .Schriftelijke vragen procedure art.47**

##### **Knelpunt:**

Het college heeft een maximum termijn van 30 dagen om schriftelijke vragen te beantwoorden. Statenleden vinden deze termijn te lang. Regelmatig wordt bovendien uitstel van deze termijn gevraagd. Dit betekent dat er een nogal lange tijd verstrijkt alvorens statenleden hun antwoorden krijgen.

##### **Voorstel:**

Het is zoeken naar een mogelijkheid om niet alleen de overschrijdingen van de termijn te voorkomen, maar ook om tijdswinst in de procedure te kunnen boeken, zodat het sneller kan dan in 30 dagen. De werkgroep ziet een mogelijkheid om niet langer standaard alle vragen in de wekelijkse GS-vergadering vast te laten stellen. Dit gebeurt nu als invulling van het principe van het collegiaal bestuur. Hierdoor kunnen al door de gedeputeerde goedgekeurde antwoorden nog een week vertraging oplopen. Te overwegen is om binnen GS de zogenaamde “silent procedure” te gaan hanteren. De “silent procedure” houdt in dat nog steeds in dit geval de individuele gedeputeerden de antwoorden op gestelde vragen naar het College sturen, maar dat geldt dat als binnen een bepaalde termijn van enige dagen niet door andere leden van GS wordt gereageerd zij geacht worden te hebben ingestemd en de antwoorden dus verstuurd kunnen worden naar PS. Deze procedure laat overigens het principe van collegiaal bestuur ongemoeid, maar zorgt wel voor een snellere afhandeling van schriftelijke vragen.

De werkgroep stelt voor om GS het verzoek te doen om een half jaar te experimenteren met niet langer standaard alle schriftelijke vragen af te doen in het college, maar alleen in die gevallen die dat echt vereisen uit het oogpunt van collegiaal bestuur. De “silent procedure” zou daarvoor een invulling kunnen zijn. Dit levert tijdswinst op.



### **3. Korte Samenvatting van de voorstellen**

Hieronder staan de zogenoemde *quick wins* voor de vergaderorde kort aangeduid. Ze zijn onderverdeeld in *quick wins* die gaan over het verloop van de statenvergadering, over de commissievergaderingen en de rol van PS in de beleidsvorming en tot slot is er nog een los punt over schriftelijke vragen.

#### **A. Statenvergadering**

##### **Voorstel 1. Splitsen debat en besluitvorming in de Statenvergadering (zie p.8)**

Alle besluitvorming (inclusief amendementen, moties en stemverklaringen) vindt in één keer plaats aan het eind van de statenvergadering, zodat er meer ruimte voor parallel overleg is tijdens de vergadering. De quorumregels voor de statenvergadering blijven gehandhaafd. Art. 25 RvO wordt gewijzigd.

##### **Voorstel 2. Duur van de vergadering en spreektijden (zie p.9)**

Er komt een nieuwe spreektijdenregeling per fractie per agendapunt van de statenvergadering. Met het doel meer debat te krijgen en efficiënter te vergaderen. De spreektijdverdeling blijft evenals nu gebaseerd op fractiegrootte. Spreektijden worden zichtbaar bijgehouden. Het presidium regelt de spreektijdenregeling. Artikel 23 RvO wordt gewijzigd.

##### **Voorstel 3. Moties en amendementen (zie p.11)**

Er wordt gewerkt met een uniform format voor amendementen en moties, te bewaken door de griffie. Moties worden in tweede termijn ingediend. Amendementen worden in principe voor de statenvergadering via de griffie verspreid. Het fenomeen van de zogenoemde overgenomen motie wordt afgeschaft. Als GS positief adviseert is het aan de indiener om de motie in stemming te laten brengen of in te trekken.

#### **B. Commissievergaderingen**

##### **Voorstel 4. Splitsen commissievergaderingen in een procedureel deel en een beeld- en meningsvormend deel (zie p.13 e.v.)**

In het procedureel deel van de commissievergaderingen gaat de commissie op voorstel van het commissievoorzitterschap meer de eigen agenda proactief bepalen. Ook komt er meer tijd in de commissievergaderingen voor het beeld- en meningsvormend deel van het beleidsproces. Waarbij ook nadrukkelijk betrokkenen uit de samenleving aan bod komen. Het oordeels- en besluitvormend deel van het beleidsproces verdwijnt uit de commissievergaderingen en gaat geheel naar de statenvergadering. De commissie bepaalt wanneer statenvoorstellen rijp zijn voor statenbehandeling, bijvoorbeeld na een schriftelijke vragenronde. Bij grotere beleidsprocessen wordt altijd gestart met een zogenoemde startnotitie van GS.

##### **Voorstel 5. Ter kennisname procedure (zie p.16)**

De aparte en ingewikkelde procedure in commissievergaderingen voor zogenoemde ter kennisname stukken wordt afgeschaft. Als een meerderheid van de commissieleden een verzoek tot inhoudelijke behandeling van een ter kennisname stuk steunt, dan gebeurt dit.

##### **Voorstel 6. Inspraak in commissievergaderingen (zie p.17)**

De bedoeling is om minder inspraak aan het eind van het beleidsproces te krijgen, omdat in het beeldvormende deel intensiever het gesprek met de samenleving wordt gevoerd.

Daarnaast wordt het niet langer mogelijk om over particuliere kwesties in te spreken.

Wijziging art.66 RvO.

##### **Voorstel 7. Schriftelijke vragen procedure art.47 (zie p.18)**

Aan GS wordt verzocht om te kijken naar bekorting van de 30 dagen antwoordtijd voor schriftelijke vragen, bijvoorbeeld door het hanteren van een "silent procedure". Mogelijk wijziging art.47 RvO.

## **Bijlage Samenvattingen van en passages uit de belangrijkste bronnen voor de analyse**

### **1. Uit Eindrapportage Utrechtse bestuurscrisis van informateur Van Eijck september 2008, (p.6 Samenvatting en aanbeveling)**

"Tijdens de gesprekken komt veelvuldig de onvrede bij veel fracties aan de orde over een aantal aspecten van het Utrechtse provinciale bestuur. Gezien mijn opdracht en na raadpleging van de Commissaris van de Koningin, beveel ik u nadrukkelijk aan hier terdege kennis van te nemen en daarnaar te handelen. Het streven moet zijn dat iedere provinciale politicus in Utrecht met plezier naar zijn of haar werk gaat en het als nuttig ervaart aan het bestuurlijke proces een waardevolle bijdrage te leveren:

- De onderlinge communicatie wordt bemoeilijkt door verschillen in bestuurscultuur tussen de fracties, dit leidt regelmatig tot onjuiste interpretaties en onbegrip;
- De oppositie in de staten wordt niet serieus genomen, er wordt regelmatig niet geluisterd, op vragen wordt geen antwoord gegeven en een open debat met gedeputeerden en coalitiefracties is nauwelijks mogelijk;
- Statenleden van oppositiepartijen worden vrijwel nooit geïnterrupteerd, zij hebben het gevoel dat het er niet toe doet wat zij inbrengen. Ze voelen zich volkomen genegeerd;
- De rol van het fractievoorzittersconvent is onduidelijk, er wordt getwijfeld aan het nut ervan;
- Er wordt nauwelijks invulling gegeven aan het dualisme;
- Het financiële beleid en de verantwoording daarover van het college van GS aan provinciale staten dient nadrukkelijk verbetering.

Op basis van het onderzoek en de conclusies beveel ik het volgende aan:

Provinciale staten en gedeputeerde staten dienen gezamenlijk te investeren in vernieuwing van de

bestuurscultuur en het verbeteren van de onderlinge communicatie. Een dringende aanbeveling aan

de onderhandelingspartijen is hiertoe expliciete afspraken te maken en bij de uitvoering daarvan

zowel coalitiefracties als de oppositie actief te betrekken. Persoonlijk lijkt mij, gezien het boven alle

politieke partijen staan van de Commissaris van de Koningin en zijn voorzittersrol van het fractievoorzittersconvent, hier een nadrukkelijke rol weggelegd voor de Commissaris van de Koningin."

### **2. Uit "Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies, Provincie Utrecht" eindrapport januari 2010, p.10 bevindingen**

*"Provinciale Staten: dualisme nog onvoldoende van de grond*

De provincie zoekt naar een goede invoering van het dualisme, te meer omdat de provincie een sterke monistische traditie kent. Het dualisme wordt door Provinciale Staten nog te vaak vertaald in oppositie voeren. Provinciale Staten zijn nog weinig proactief, kent een vrij afwachtende houding, maar probeert op een aantal opgaven meer grip te krijgen (zoals Randstad Urgent, de Samenwerkingsagenda's, de Strategische EU-Randstadagenda, de jeugdzorg). Naar de mening van de visitatiecommissie is Provinciale Staten is nog te vaak volgend ten opzichte van Gedeputeerde Staten en zou zichzelf kritischer kunnen opstellen en

een meer initiërende rol kunnen aannemen. Een typerend voorbeeld hierin is het feit dat de ambities van Gedeputeerde Staten op het terrein van duurzaamheid (,in 2040 klimaatneutraal') niet zijn gedeeld met Provinciale Staten. Hierdoor kennen Gedeputeerde Staten veel vrijheid in haar handelen. Provinciale Staten kunnen haar rol effectiever maken door in de toekomst meer aan de voorkant van de besluitvorming te komen en meer te sturen op hoofdlijnen."

### **3. Uit Eindrapport "Organisatiepatronen Over geleidelijk inslijten, vastroesten en weer losmaken Provincie Utrecht - Verhoudingen PS-GS en PS intern" van Bureau Berenschot over het cultuurtraject juli 2009 (p.9-12)**

#### **"4. Conclusies en aanbevelingen voor het vervolg**

##### **4.1 Conclusies**

Eén van de belangrijkste dingen die niet goed gaan in Utrecht is dat er veel ruis ontstaat bij de scharnierfuncties van het provinciaal bestuur. Dit zijn de functionarissen die opereren op de snijvlakken binnen PS (de griffier, de fractievoorzitters en de commissievoorzitters), tussen PS en GS (de voorzitter van PS en de plaatsvervangend voorzitter van PS) en tussen GS en de ambtelijke organisatie (de secretaris-directeur). Deze functionarissen zouden in lijn met hun positie van extra toegevoegde waarde moeten zijn voor het functioneren van het provinciaal bestuur. Ook de gremia in PS die een scharnierfunctie vervullen – het fractievoorzittersconvent, het presidium en de woordvoerdersoverleggen – werken dit moment niet altijd even soepel. Er bestaat bij een aantal statenleden onduidelijkheid en onvrede over het functioneren van deze gremia. De volgende vragen en opmerkingen komen daarbij aan bod: wat is het doel van het gremium, het is niet transparant (voor de Staten, laat staan voor de burger), vindt er besluitvorming plaats, etc.? Sommigen (overwegend afkomstig uit de coalitie) vinden wél dat het functioneren van deze gremia duidelijk is, dus vindt geen verandering plaats. Daarnaast constateren wij dat GS en de coalitiefracties “elkaar stevig vasthouden”. Daarmee bedoelen we dat er zeer korte lijnen bestaan tussen de coalitiefracties in PS en de gedeputeerden. Op maandag vindt er overleg plaats tussen de gedeputeerden en de coalitiefracties, waarin de voorstellen van GS aan PS worden besproken. Er is sprake van een monistische werkwijze en cultuur in de provincie Utrecht. Er is jarenlang op deze manier gewerkt en wij kunnen ons voorstellen dat de bestuurscrisis in de zomer van 2008 deze cultuur verder heeft versterkt. Deze manier van werken leidt er echter toe dat oppositiefracties een informatieachterstand percipiëren en het gevoel hebben dat alles reeds is afgekaart op het moment dat voorstellen in PS worden behandeld. Wij zien ook dat er geen echt debat wordt gevoerd in PS en dat er weinig ruimte is voor beïnvloeding van de voorstellen en voor het creëren van “wisselende meerderheden”. Om als oppositie effectief te zijn verdient de formulering en maatvoering van politieke instrumenten nog aandacht. Het voortijdig besluiten om moties en amendementen niet in te brengen in de Statenvergadering draagt niet bij aan de levendigheid van het debat.

##### **4.2 Aanbevelingen**

Voortbordurend op de analyse en de conclusies zetten wij hier een aantal aanbevelingen uiteen. PS en GS dienen gezamenlijk in te zetten op de scharnierfuncties, bestuurscultuur, informatievoorziening en werkwijze. Het hoe wordt hier verder toegelicht. *Scharnierfuncties* Bij de scharnieren ontstaat er ruis en (te) veel impliciete communicatie. Dit is bepalend voor het verloop van de besluitvorming. De scharnieren hebben een positie waarin zij het functioneren van de staten sterk kunnen beïnvloeden, door open te communiceren, te voorzien in juiste en eenduidige informatie, te adviseren en faciliteren en een dempende dan wel stimulerende rol te spelen op de momenten dat dat nodig is. De scharnieren zouden meer reflectie moeten inbouwen op hun optreden en de effecten daarvan. *Bestuurscultuur* De bestuurscultuur van de provincie Utrecht moet volgens ons als volgt veranderen:

Gedeputeerden en coalitiefracties moeten elkaar enigszins loslaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat gedeputeerden niet alleen met hun fracties overleggen voorafgaand aan de commissies en PS, maar dat zij ook de mogelijkheid bieden aan oppositiefracties om met hen

te overleggen (bijvoorbeeld door middel van een spreekuur). Zodoende kan de informatievoorziening van GS aan coalitie- en oppositiefracties beter in evenwicht komen.

□ De voorstellen die GS aan PS doet, moeten duidelijke beslispunten op hoofdlijnen bevatten enige ruimte voor debat bieden. De voorstellen zijn niet helemaal “dichtgetimmerd” op het moment dat ze in de commissie komen. De fracties vormen zich een voorlopig oordeel over het voorstel en gaan er vervolgens met elkaar over in debat. Daarbij kunnen wisselende meerderheden ontstaan. Dat is niet erg; de coalitie hoeft het niet over elk voorstel volledig en in zijn geheel met elkaar eens te zijn. Daarna nemen de fracties een definitief standpunt in en kan er over een voorstel worden gestemd.

□ Dit vereist dat fracties beter luisteren naar elkaar en echt *met elkaar* in debat gaan. Dus niet alleen een vraag- en antwoordspel met de gedeputeerde en meer dan het voorlezen van de eigen bijdrage per fractie. De centrale vraag van het debat is: wat vindt elke fractie van het voorstel en wat vindt elke fractie van het standpunt van de andere fracties? De meerderheid is daarbij niet per definitie leidend: de mening van de minderheid is net zo interessant en belangrijk. Elke fractie brengt zijn argumenten naar voren en probeert andere fracties daarin mee te krijgen. Het voorstel biedt daar nog de ruimte voor en de coalitiefracties staan open voor de argumenten van de oppositiefracties.

□ Zowel PS en GS als coalitie en oppositie moeten elk beter in hun eigen rol zitten en de ander meer in zijn eigen rol laten. GS voeren het dagelijks bestuur, dus PS beperken zich tot de hoofdlijnen van beleid. PS staan aan het hoofd van de provincie, dus GS voorzien PS van alle relevante informatie en geven PS gelegenheid om zich een oordeel te vormen. Voor de coalitie geldt dat zij meer open moeten staan voor de opvattingen van de oppositie. De coalitie vormt de democratisch gekozen meerderheid, maar dit betekent niet dat zij alles volledig kunnen bepalen, daarvoor is de mening van de minderheid te belangrijk. Dit vergt van de oppositie dat zij hun opvattingen op productieve wijze formuleren en voorleggen om de kans zo groot mogelijk te maken dat (een deel van) hun opvatting wordt meegenomen in het uiteindelijke besluit. Het bovenstaande is niet vooraf „dicht te timmeren” maar kan pas gaan werken als een aantal cruciale mensen besluit om vertrouwen te *geven* aan de anderen.

□ Politici moeten goed het onderscheid kunnen maken tussen de politicus en de persoon. In de heersende cultuur doet eenieder heel vriendelijk tegen elkaar, maar spelen er onderhuidse conflicten en irritaties. In een productieve politieke cultuur gaan politici stevig met elkaar in debat waarbij er best harde woorden kunnen vallen (op inhoud, niet op de persoon). Daarna wordt in het informele circuit op persoonlijk niveau de relatie hersteld. In de politieke arena geldt: “you win some, you lose some” en “choose your battles”.

□ De Staten moeten zich meer naar buiten richten: waar doen we dit allemaal voor? Niet om elkaar urenlang bezig te houden in de Statenzaal, maar voor de inwoners van de provincie Utrecht. Wij missen die doorleefde verbinding met de provincie Utrecht bij veel statenleden; niet omdat men niet betrokken is (in tegendeel), maar omdat veel energie gaat naar „intern” politiek gekrakeel. De externe oriëntatie van PS moet versterkt worden.

Kortom, wij adviseren een bestuurscultuur die dualer van aard is en meer gericht is op de buitenwereld. Het politieke spel moet meer worden gespeeld volgens de regels van de consensusdemocratie. In een consensusdemocratie wordt een voorstel van de meerderheid net zolang besproken en geconfronteerd met argumenten c.q. tegenvoorstellen van de minderheid totdat er een voorstel ontstaat waarin eenieder zich meer of minder kan vinden: botsing van

meningen resulteert in consensus. Om dit te bewerkstelligen is een andere werkwijze noodzakelijk. *Informatievoorziening* GS c.q. de ambtelijke organisatie behoren PS te voorzien van alle relevante informatie. De optimalisering van de stroom van stukken kan daarbij helpen, door de stukken gebundeld aan te bieden en te voorzien van een procesmatig advies voor behandeling en expliciete aanduiding van de besluitvormingsfase. *Werkwijze* Wij stellen voor om een werkwijze in te voeren die het mogelijk maakt om:

- Meer extern gericht te zijn en ruimte te geven aan het maatschappelijk middenveld.
- Meer duidelijkheid te krijgen over de momenten waarop PS dan wel GS aan zet zijn.
- Open te debatteren en standpunten te herzien in PS: meer consensusdemocratie.

Om dit alles voor elkaar te krijgen, zijn vele aanvliegroutes te kiezen. Door bijvoorbeeld in de vergaderwijze of de context (ruimte, orde der dingen, procedures) zaken te veranderen, kan effect worden bereikt in de omgang en de cultuur. De basis van de nieuwe werkwijze die we aanbevelen, bestaat uit het splitsen van de verschillende fasen in het besluitvormingsproces: beeldvorming, meningsvorming en besluitvorming. In de eerste fase wordt de informatieverzameling (beeldvorming) expliciet ingebouwd. De fasen van meningsvorming (politiek debat) en besluitvorming worden gesplitst, omdat het zo mogelijk wordt om open te debatteren op basis van voorlopige standpunten en standpunten te herzien. Het doel van deze structuurverandering is het effectiever maken van de verhoudingen tussen coalitie en oppositie. Er komt meer ruimte voor het creëren van „wisselende meerderheden“.

#### 4.3 Hoe nu verder?

Ons inziens is het nu nodig om „door te pakken“, zodat het provinciaal bestuur in de resterende collegeperiode de provinciale opgaven krachtig ter hand kan nemen. Dit kan alleen als eenieder daartoe bereid is: de wil om te veranderen moet er zijn. Wij adviseren u om het verandertraject langs de volgende drie lijnen aan te pakken:

1. Leg het accent op de *gedragskant* (cultuur, gemeenschappelijke waarden).

Stel de scharnierfuncties centraal en werk hier overwegend in klein verband aan. Kies voor een persoonlijke benadering, die rijk is aan feedback en aan het inzichtelijk maken van de relatie tussen gedrag (op individueel niveau) en consequenties op het niveau van de groep en het geheel (PS en GS). Begin met de scharnierfuncties: zij zijn het belangrijkste smeermiddel in de politiek-bestuurlijke verhoudingen en vervullen een voorbeeldfunctie. Werk daarnaast ook in kleine groepjes (bijvoorbeeld fractievoorzitters en GS) aan een gemeenschappelijk spelconcept: hoe gaan we met elkaar om hier in huis? Kernwoord is dus **reflectie** op hoe men politiek bedrijft. Het belonen van gewenst gedrag is van groot belang om vooruit te komen.

2. Werk ook aan *vaardigheden en kennis*.

Het is ook nodig om te werken aan kennisoverdracht en vaardigheidstraining. Dit kan in grotere groepen plaatsvinden. Dit moet nauw aansluiten bij de knelpunten die zich voordoen in de Utrechtse politiek: bijvoorbeeld werken aan debattechnieken, juiste inzet van politieke instrumenten en kennisoverdracht over consensusdemocratie. Denk ook aan een verdieping van de opgedane kennis over staats- en bestuursrecht. Tegelijkertijd moet het ook aansluiten bij het veranderproces dat PS en GS ingaan: scherp de competenties aan die Statenleden en gedeputeerden nodig hebben om effectief te kunnen veranderen: één daarvan is in elk geval **moed** om (ondanks prikkels die men krijgt) tóch te durven enig vertrouwen in counterparts te stellen. Het belonen van goede competenties en van gewenst gedrag vanuit de kernspelers is

belangrijk om verder te kunnen komen.

3. Werk tenslotte ook aan de *onderlinge sociale contacten*.

Het is hard nodig om aan de onderlinge sociale contacten te werken in Utrecht. Als mensen elkaar niet kennen, zal het vertrouwen zich niet herstellen. Er moeten dan ook informele ontmoetingen georganiseerd worden voor de Staten en voor PS en GS tezamen. Het heeft toegevoegde waarde als bij de vormgeving van deze activiteiten is nagedacht over de aansluiting op de knelpunten in de Utrechtse politieke praktijk. In deze trainingen en in de overige sociale contacten ware aandacht te besteden aan **waardigheid en 'courtesy'** jegens elkaar, ook in lastige omstandigheden. Hoe kan men een samenleving besturen als men onderling niet waardig met elkaar omgaat? "

#### **4. Uit "Staat van het dualisme" Landelijke evaluatie van het dualisme uit 2008 door B&A consulting in opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en ook behandeld in de Tweede Kamer (p.83-87)**

##### **"4. SYNTHESE**

Het lokaal en provinciaal bestuur zijn in 2002 van monistisch in dualistisch veranderd. De essentie van deze verandering was om het bestuur krachtiger en herkenbaarder te maken en rolverduidelijking te bewerkstelligen. De volksvertegenwoordiging – gemeenteraden, Provinciale Staten - diende opnieuw de plaats te krijgen die haar toekomt.

De eerste evaluaties in 2004/2005 waren niet positief. Het woord stagnatie viel. Het dualistische systeem was nog lang geen gemeengoed, de doelen waren bij lange na niet bereikt, zo concludeerden de Commissie Leemhuis en de Commissie Hermans. Er bestaat een breed spectrum van ervaringen met en opvattingen over het duale stelsel. In de onderstaande samenvattende en concluderende tekst wordt de grootste gemene deler geschetst van al deze ervaringen en opvattingen. Het kan niet anders dan dat daarin voorbijgegaan wordt aan (belangrijke) nuances.

Nu, medio 2008, is het beeld ten opzichte van de eerdere evaluaties veranderd. De essentie is dat dualisme de standaard is geworden. Er lijkt nog weinig hang meer te zijn naar monistische verhoudingen. Een factor daarin is dat langzamerhand het aantal volksvertegenwoordigers en bestuurders dat in dezelfde rol in de monistische heeft gefunctioneerd, afneemt.

##### **4.1 IMPLEMENTATIE**

De eerste hoofdconclusie uit het onderzoek is dat het dualisme gaandeweg de standaard is geworden, als uitgangspunt niet ter discussie staat, en functioneert in technische zin op hoofdlijnen zoals beoogd. Uiteraard met problemen en tekortkomingen, maar wel als uitgangspunt en structurele basis voor het functioneren van gemeentelijk en provinciaal bestuur. En daarin blijkt het een werkbaar systeem te zijn; wel zijn er indicaties dat de duale werkwijze in grote gemeenten beter geland is dan in kleine gemeenten.

Het systeem functioneert, zoals gesteld, op hoofdlijnen zoals beoogd. In veel gemeenten en provincies is er een periode van zoeken geweest naar de vormgeving van de duale verhoudingen. Dit uiteraard in de context dat organen en personen uiteenlopende mate van affiniteit hebben met de grondslagen van het dualistische stelsel. Leidend tot meer dan wel minder inzet op en prioriteit voor de invoering van werkwijzen die passen in het dualisme.

##### *Raden/Staten*

In het algemeen zijn de raden/Staten erin geslaagd om zich zelfstandiger ten opzichte van het college/GS op te stellen. In principe is er duidelijkheid ontstaan over wat de kaderstellende en controlerende taken (kunnen) inhouden. Inhoudelijk kader voor de hoofdlijnen van beleid zijn ondermeer belegd in programmabegrotingen en – rekeningen, raadsprogramma's cq. collegeprogramma's, en langetermijnagenda's. Ook van instrumenten als interpellaties en initiatiefvoorstellen wordt gebruikt gemaakt. Tot het instrumentarium dat ten behoeve van de raad/Staten beschikbaar is, behoren mede de rekenkamers die in de meeste gemeenten en provincies zijn ingericht. De vergaderorde is in verscheidene gemeenten aangepast en gelabeld, mede om daarmee de raadsvergaderingen toegankelijk te maken voor buitenstaanders. Raden en staten beschikken over voldoende instrumenten. Niet van alle wettelijke instrumenten wordt gebruik gemaakt: zo lijkt de beleidsevaluatieverordening



(Gemeentewet art. 213a) geen ‘levend’ instrument te zijn, wordt het enquêterecht nauwelijks toegepast (deels vanwege het arbeidsintensieve karakter van de enquête) en zijn de rekenkamers een ondergeschikte bron van informatie voor raads- en statenleden.

In organisatorisch opzicht is in veel gemeenten de wisselwerking tussen de raad, de raadscommissies en het presidium in redelijke mate gestabiliseerd. Gemeenten en provincies kunnen hierin voor uiteenlopende oplossingen kiezen.

#### *Griffiers*

De griffiers hebben een herkenbare plaats in het systeem gekregen; de bijdragen die de griffies leveren worden positief gewaardeerd. De griffie blijkt een moeilijk weg te denken schakel in het systeem rond raden en staten. Zij faciliteren het functioneren van de raad in technische zin, zijn de vraagbaak voor raadsleden, soms zijn zij adviseur van de raad, bewaker van de duale verhoudingen en onderhandelaar namens de raad met college en ambtelijke organisatie.

#### *Burgemeesters/CdK's*

Weliswaar hebben de burgemeester en de CdK een op papier lastige meervoudige rol, maar in de praktijk kunnen de meeste burgemeesters en CdK's hier goed mee overweg. Meer dan eens nemen burgemeesters/CdK's de nadrukkelijk rol op zich om de afstand tussen raad en bestuur niet te groot te laten worden. Anderzijds zijn er ook burgemeesters/CdK's die zich meer op het college dan de raad lijken te oriënteren.

#### *Wethouders/gedeputeerden*

Wethouders/gedeputeerden zijn eraan gewend geraakt dat hun positie in de organen/fracties een andere is dan voorheen en dat zij meer op afstand staan van de besluitvorming in de raad/Staten. Dat betekent dat zij minder greep hebben op de besluitvorming aldaar, en moeten investeren in andere mechanismen om de volksvertegenwoordigers aan hun zijde te krijgen.

#### *Presidium*

De voortgang die lokaal en regionaal in het duale stelsel is gemaakt is in veel gevallen onder regie van het presidium gerealiseerd. Maar soms zijn het ook de burgemeester, de griffier of individuele raadsleden die de regie hebben opgepakt. Het presidium waakt voor de goede gang van zaken in de raad.

## **4.2 HARDNEKKIGE KWESTIES**

Het feit dat inmiddels het duale stelsel voor een behoorlijk deel de standaard is geworden, neemt niet weg dat er nog tal van kwesties zijn die om verbeteringen cq. oplossingen vragen.

### **4.2.1 Machtsbalans**

De machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders lijkt toch nog teveel aan de kant van de bestuurders te liggen. Weliswaar is de formele verhouding tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders helder – het politieke primaat ligt bij de raad/PS - en bestuurders zijn geen lid meer van raad/staten, in de praktijk kan er sprake zijn van een dominante machtspositie van bestuurders, onder andere vanwege informatievoorsprong. Vaak nog ligt het initiatief inzake prioriteitstelling en beleidsvorming bij de bestuurders, met de volksvertegenwoordiging in een reactieve rol. Raden/Staten laten dit (soms) gebeuren, en zien kennelijk niet altijd mogelijkheden om hun formele positie te effectueren. Bestuurders zijn er lang niet altijd op gericht om de raad/PS actief in de positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen.

#### 4.2.2 Kaderstelling en controle

In het verlengde van bovengenoemde machtsbalans is het de vraag of de kaderstellende en controlerende rollen goed ingevuld (kunnen) worden door gemeenteraden/Provinciale Staten. Deze vraag kan zeker niet zonder reserve bevestigend beantwoord worden. In de omvang en complexiteit van de materie die bij raden en staten ter tafel komt – waaronder begrepen de wijze waarop de materie vaak gepresenteerd wordt – is het voor raden en staten niet altijd eenvoudig om de essenties van het beleid in beleidskaders om te zetten. Veel volksvertegenwoordigers vinden dat ze te laat betrokken worden in de processen van beleidsvoorbereiding (bestuurders denken hier in het algemeen anders over). Ten aanzien van de controlerende rol zijn raads- en statenleden deels van mening dat deze in het dualisme beter tot z'n recht komt. Maar ook hier zijn indicaties dat de controlerende onvoldoende prioriteit krijgt, mede als gevolg van de wijze waarop bestuurders rapporteren.

Daarnaast komt ook naar voren dat raads- en statenleden niet altijd bereid zijn om zich te beperken tot de taken zoals ze wettelijk geregeld zijn, leidend tot aandacht in raden en staten voor details en voor uitvoering.

#### 4.2.3 Werkdruk

Er is de kwestie van de werkdruk van raads- en statenleden. Deze is zodanig dat aan de ene kant de belangstelling voor het werk van raads-/Statenlid minder is dan wenselijk zou zijn, en aan de andere kant grote groepen zittende leden overwegen ermee te stoppen. Ook blijkt dat raads- en statenleden betrekkelijk weinig gebruik maken van mogelijkheden voor scholing en training, terwijl deze – naar eigen zeggen – ruimschoots voorhanden zijn. De vele vergaderingen en de vele stukken nemen zeer veel tijd in beslag en verhinderen onder andere een passende invulling van de volksvertegenwoordigende rol, en vanuit een andere optiek, leggen een groot beslag op het privéleven van de raads- en Statenleden.

#### 4.2.4 Informatievoorziening

Meermalen is het (specifieke) probleem van de informatievoorziening door het bestuur aan raad en PS gesignaleerd. Juiste, complete, tijdige en volledige informatievoorziening aan raad/PS is een kernvoorwaarde voor het goed functioneren van het stelsel. In het onderzoek blijkt dat raads- en Statenleden meer dan eens ontevreden zijn over de informatievoorziening, terwijl bestuurders daar wel tevreden over zijn. Ambtelijke organisaties zijn nog lang niet altijd in staat of geneigd tot het opstellen van duale beleidsstukken. In lang niet alle gevallen is hier een duidelijke en effectieve rol van de griffier benoemd, gericht op het stellen van eisen aan de stukken die aan de raad wordt voorgelegd. De verwerking van alle informatie vergt van raads-/Statenleden veel tijd en expertise.

#### 4.2.5 Rekenkamerfunctie

De rekenkamerfunctie wordt weinig ingezet. Er bestaat (niet alleen) bij raads- en statenleden zeker waardering voor het werk van de rekenkamers, maar het instrument wordt door raden en staten weinig in stelling gebracht en de ondersteuningscapaciteit vanuit de rekenkamer is doorgaans beperkt of zeer beperkt.

### 4.3 DOELBEREIK

De derde hoofdconclusie uit het onderzoek is dat de doelen achter de invoering van het

duale stelsel gedeeltelijk en beperkt zijn bereikt.

#### 4.3.1 Politiek forum

Er lijkt vrij breed het beeld te bestaan dat de positie van de gemeenteraad/Provinciale Staten als het belangrijkste politieke forum is hersteld. In de beleving van steeds meer volksvertegenwoordigers vormen zij het hoogste orgaan in de gemeente/provincie, en men handelt daarnaar. Duidelijk is dat in veel gevallen de positie van raad/PS is versterkt. Maar tegelijkertijd is duidelijk dat de machtsbalans meer dan eens nog teveel bij de bestuurders ligt, en dat raden en Staten reactief zijn ten opzichte van het college en GS.

#### 4.3.2 Volksvertegenwoordiging

De volksvertegenwoordigende rol komt, in tegenstelling tot het eerste wetsdoel, onvoldoende uit de verf, vooral doordat de vergadercircuits in de gemeente- en provinciehuizen alle tijd in de agenda's in beslag nemen; raads- en statenleden laten dit gebeuren. Er zijn werkwijzen ontwikkeld waarin raads- en statenleden in contact treden met burgers en instellingen, zoals raadsvergaderingen met inspreektijd, raadsvergaderingen buiten het gemeentehuis, werkbezoeken en hoorzittingen, maar de schaal waarop dergelijke aanpakken worden toegepast is bescheiden. Veel raads- en statenleden geven aan behoefte te hebben aan – experimenten met – werkvormen waarin dit contact tot stand komt. Het lijkt erop dat het voor provinciale volksvertegenwoordigers nog iets moeilijker is om te ontsnappen aan trekkracht van het provinciehuis, naast het feit dat de provinciale politiek voor de burger verderaf staat dan de gemeentelijke politiek. Anderzijds is er ook wel op gewezen dat belanghebbenden ook de provincie (waaronder Provinciale Staten) weten te vinden als daartoe aanleiding is.

#### 4.3.3 Herkenbaarheid

Of de herkenbaarheid van het lokaal en provinciaal bestuur is versterkt is moeilijk vast te stellen, ook omdat het maar de vraag is waaraan dat afgemeten kan worden. In het onderzoek is hier slechts zijdelings op ingegaan. Betrokkenen oordelen in dat geval niet in groten getale positief over de (eventueel toegenomen) herkenbaarheid.

### 4.4 PERSPECTIEVEN

Een omvangrijke en ingrijpende verandering zoals de invoering van het duale stelsel vergt een periode van vele jaren. Het proces loopt, zoals nu is gebleken, en zal voortgang hebben. De uitkomsten van het onderzoek geven geen aanleiding tot aanpassingen in het stelsel of tot uitbreidingen van het instrumentarium zoals dat is neergelegd in de Gemeentewet en de Provinciewet. Het is nu aan gemeenten en provincies zelf – in het bijzonder aan raden en Staten - om verdere stappen te zetten. Daarbij is het wel gewenst dat raden en Staten voldoende ondersteuning kunnen (blijven) ontvangen. Zo kan het zinvol zijn dat raads- en Statenleden beter zicht krijgen op wat het stellen van kaders en het controleren van de uitvoering in de praktijk kan inhouden, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van good practices. Ook eerder uitgebrachte handreikingen vanuit de Vernieuwingsimpuls/Actieprogramma op deze onderwerpen zouden hernieuwd uitgegeven kunnen worden.

Complementair aan ondersteuning van raads- en Statenleden kan ondersteuning van de ambtelijke organisaties zijn. Zij zouden zich (meer dan nu) kunnen instellen op het opstellen van 'duale' beleidsstukken, waarin in kort bestek wordt uiteengezet: het maatschappelijk probleem, de beleidsdoelen, de strategie en organisatie, en de

monitoring van de uitvoering. Wellicht is, in ieder geval bij de gemeentelijke organisaties zelf, aan de (betekenisvolle) rol van ambtenaren voor een goed functionerend dualistisch stelsel nog onvoldoende aandacht besteed.

In algemene zin verdient intensivering van de griffies overweging, waarbij de griffies inzetten op het realiseren van de duale werkwijze, uiteraard in samenspraak met het presidium. In deze lijn kan de griffie functioneren als poortwachter voor de raads- en statenagenda's, en als collectief geheugen van raad en Staten – vooral met het oog op opvolging van afspraken binnen raad/Staten en met het college. Een (grotere) ondersteunende bijdrage, tot slot, kan ook geleverd worden door de rekenkamers: door meer aandacht te besteden aan actuele thema's en aan beleidseffectiviteit."