

van : werkgroep dualisme
afd : SG
telefoonnr.: 0118-631339
aan : Presidium
datum : 28-10-2014
onderwerp : eindnotitie werkgroep dualisme

Aan het begin van de huidige statenperiode heeft u de werkgroep dualisme ingesteld met als opdracht na te denken en te adviseren over een aantal vraagstukken die met het duaal functioneren van PS samenhangen¹. Nu het einde van de huidige statenperiode nadert, legt de werkgroep een evaluatie en aanbevelingen aan u voor.

De werkgroep bestaat uit Goos Roeland (SGP, voorzitter), Tobias van Gent (VVD), Paul Colijn (ChristenUnie), Ellen de Neef (Partij voor Zeeland), Tom Aalfs (D66), Frans Babijn (CDA), Wim Markusse (PVV) en Frank van Oorschot (PvdA). De werkgroep werd ondersteund door de statengriffie.

De leden van de werkgroep hopen dat de nieuwgekozen statenleden na de verkiezingen zullen nadenken over hun duale functioneren.

Algemene conclusie

In het algemeen is de werkgroep positief over de vorderingen die geboekt zijn in het duaal functioneren van provinciale staten. De leden van de werkgroep vinden dat PS assertiever is geworden en minder reactief en dat de kaderstellende rol beter ingevuld wordt. Dit brengt ook spanningen met zich mee: tussen fracties onderling maar ook tussen PS en GS. Ook hier geldt dat "zonder wrijving geen glans" mogelijk is.

Naast deze resultaten zijn er voldoende verbeterpunten die genoemd kunnen worden voor na de statenverkiezingen van maart 2015.

Aanbeveling 1

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">I. Bespreek deze notitie in het Presidium en vervolgens in de commissie BFW.II. Maak aan het begin van de volgende statenperiode nieuwe afspraken op basis van de inhoud van deze notitie. |
|---|

Concrete voorstellen

De concrete voorstellen die de werkgroep dualisme deze statenperiode heeft gedaan, zijn over het algemeen positief ontvangen:

- De informatiemarkten worden positief ervaren. Met een thematische invulling en afgestemd op concernbeleidsplanning van gedeputeerde staten kunnen een à twee informatiemarkten per jaar aan de vraag voldoen;
- Hamerstukken zijn op de agenda van PS ingevoerd en dat functioneert naar ieders tevredenheid. Ook de wijze waarop omgegaan wordt met het sneller agenderen van ingekomen brieven (rechtstreeks op de PS-agenda, niet meer per definitie eerst via de statencommissie) en het vooraf indienen en afdoen van technische vragen wordt door veel statenleden positief gewaardeerd. Over de afdoening van technische vragen wordt ook

¹ Deze opdracht is niet uitdrukkelijk benoemd maar is een samenvatting van de oorspronkelijke vragen die op 9 mei 2011 in het Presidium zijn vastgesteld.

aangegeven dat staten-/commissieleden hierop alerter kunnen zijn zodat uiteindelijk efficiënter vergaderd kan worden;

- Het project Zeeland 2040 is met goed gevolg afgerond. Met dergelijke kaderstellende projecten is het goed om rekening te houden met enige wrijving. Dit is zowel voor PS als voor GS een leerpunt en daarom dient men in gezamenlijkheid om te gaan met deze wijze van proactieve kaderstelling;
- De beleidscyclus wordt goed toegepast. Het is echter wel van belang om bewust te zijn dat in een specifieke situatie het volgen van de beleidscyclus de beste wijze is om PS in het proces mee te nemen en om tot een goed besluit te kunnen komen;
- de beleidsmatige onderwerpen waarmee PS zich bezig houdt spreken niet de (letterlijke) "burgers" aan. Maar burgerparticipatie kan ook inhouden dat andere betrokkenen, vooral maatschappelijke organisaties, bij processen betrokken worden;

Daarnaast zijn er enkele concrete onderwerpen die niet voortkomen uit een voorstel van de werkgroep maar die wel uw aandacht vragen omdat zij ook met het duale functioneren van PS te maken hebben:

- Initiatiefvoorstellen passen goed in het duale functioneren. Deze moeten aan dezelfde kwaliteitseisen als andere statenvoorstellen voldoen (integraliteit, financiële dekking, draagvlak enz.) Zonodig kunnen statenleden een beroep doen op de regeling voor ambtelijke bijstand om zich te verzekeren van deskundige ondersteuning bij de voorbereiding van een initiatiefvoorstel;
- Het "vragenuurtje" tijdens commissievergaderingen is vooral bedoeld om in te spelen op de actualiteit. Het komt de vergaderefficiëntie ten goede als de commissieleden zich beperken tot de onderwerpen van de betreffende commissie;
- Ondersteuning van PS in de duale rol en het duale functioneren is de kerntaak van de Statengriffie. Daarmee vormt de Statengriffie een belangrijk instrument van PS en is een kritische en pro-actieve houding van de medewerkers een belangrijke voorwaarde. In die ondersteunende rol ziet de werkgroep meerwaarde in het vormen van (digitale) dossiers teneinde het overzicht in complexe en/of langdurige dossiers te behouden.

Enkele duale aspecten

1. De kaderstellende rol van PS en de toekomstvisie Zeeland 2040

De toekomstvisie is, in inhoudelijke zin, geen imperatief document: het schetst weliswaar een eindbeeld maar het belangrijkste is dat met de betrokken partners naar het eindbeeld gewerkt wordt. Daarmee stelt de toekomstvisie het referentiekader in twee opzichten vast: met wie en waaraan gewerkt wordt. Dit referentiekader kan naar concrete doelen (voor de statenperiode) vertaald worden, waarmee het sturing kan geven aan het uitvoerende werk van GS. Door te kiezen voor een duidelijke omschrijving van het doel, wordt duidelijk gemaakt dat het om een doelstelling gaat die binnen de bestuursperiode 2015 – 2019 verwezenlijkt kan worden.

Aanbeveling 2

- | | |
|-----|---|
| I. | Stel aan het begin van de statenperiode 2015 – 2019 een agenda vast vanuit de toekomstvisie Zeeland 2040. |
| II. | Werk met anderen onderdelen van de toekomstvisie verder uit. |

2. De controlerende rol van PS

Duaal functionerende Provinciale Staten bepalen ook zelf hoe zij de controlerende rol invullen. Behalve verantwoording die GS aflegt, biedt het instrumentarium van PS ook mogelijkheden. Daarbij merkt de werkgroep op, dat er geen behoefte is aan extra controle-instrumenten, als de beleidscyclus gedisciplineerd wordt gevolgd. Hierin is immers voorzien in een controle-instrument: de evaluatienota. Verder kan concreet gedacht worden aan meer aandacht voor beleids-/maatschappelijke effecten.

Een structurele verhoging van het onderzoeksbudget van PS wordt niet als logische aanbeveling gezien. Een aanbeveling om een verordening voor de uitvoering van statenenquêtes te laten voorbereiden daarentegen wel. Indien nodig kan voor dit soort zaken incidenteel geld gevonden worden.

Zoals de programmabegroting een belangrijk kaderstellend instrument van PS is, is de programmaverantwoording dat als controle-instrument. Middels een voortdurende kwaliteitsslag is al de nodige aandacht besteed aan toetsbare doelstellingen in de begroting. Omwille van de controle door provinciale staten, is het van belang die kwaliteitsslag onverminderd voort te zetten.

Aanbeveling 3

Versterk de controlerende rol van PS door:

- meer aandacht te besteden aan beleids-/maatschappelijke effecten;
- een verordening voor het uitvoeren van statenenquêtes;
- het opnemen van toetsbare doelstellingen in de programmabegroting blijvend te ontwikkelen.

3. De ondersteuning van PS

PS kent twee ondersteunende "diensten": de Statengriffie en de Rekenkamer. De Statengriffie werkt onder verantwoordelijkheid van PS. De Rekenkamer functioneert zelfstandig en adviseert gevraagd en ongevraagd aan PS over onderwerpen die door het bestuur van de Rekenkamer vastgesteld worden. In het algemeen zijn de statenleden tevreden over de wijze en de kwaliteit van de ondersteuning.

De programmaraad, samengesteld uit statenleden en met een klankbordfunctie voor de Rekenkamer, zal ook in de toekomst bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het werk de Rekenkamer.

Wel worden enkele mogelijkheden gezien om de ondersteuning vanuit de Statengriffie verder te ontwikkelen. Genoemd worden:

- Het efficiënter inrichten van de verslaglegging (waarbij het uitwerken van een besluiten- en toezeggingenlijst als minimum worden genoemd)
- het vormen van (digitale) dossiers voor statenleden.

De Statengriffie heeft als kerntaak PS te faciliteren in haar duale rol. Daarmee vormt zij een belangrijk instrument voor PS. De werkgroep dualisme is van mening dat de Statengriffie, zoals nu georganiseerd, goed beantwoord aan deze behoefte, waarbij inhoudelijke advisering vanuit de griffie als noodzakelijk wordt gezien evenals een kritische houding t.o.v. statenvoorstellen.

Aanbeveling 4

Ontwikkel de ondersteuning vanuit de Statengriffie en focus daarbij op efficiëntere verslaglegging, vorming van (digitale) dossiers en behoud van kwaliteit van de huidige advisering

4. Voorbereiding van besluitvorming PS

Nu worden PS-besluiten voorbereid in de commissiestructuur. Bij een korte inventarisatie bij provincies en enkele gemeenten is gebleken dat er mogelijkheden zijn om het voorbereidingsproces efficiënter te maken. Wellicht dat een goede aanbeveling gedaan kan worden, na een verdergaande inventarisatie.

De werkgroep dualisme vindt het huidige systeem niet verkeerd, maar is van mening dat er wel geëxperimenteerd kan worden met een nieuwe vorm. Zo zouden de financiële stukken (jaarrekening, voorjaarsnota, begroting en najaarsnota) voortaan in een gezamenlijke commissievergadering besproken kunnen worden, zodat onderwerpen integraal bekeken kunnen worden. Bijkomend voordeel is dat alle commissieleden dan dezelfde informatie krijgen.

Verder zou het van duaal functioneren getuigen als GS haar statenvoorstellen vaker na commissiebehandeling terugneemt en aanpast voor behandeling in PS. Hierdoor kunnen meer hamerstukken op de agenda van PS en verloopt de besluitvorming in PS soepeler door vermindering van het aantal amendementen.

Welzijn is inmiddels geen kerntaak meer van de provincie. Daarom adviseert de werkgroep om de commissiestructuur tegen het licht te houden en daarbij te denken aan een indeling van "functionele" commissies, die geënt zijn op de programma-indeling van de begroting:

- a. Financiën en bestuur;
- b. Milieu, Ruimtelijke Ordening, Water, Natuur en Landschap;
- c. Economie, Mobiliteit, Cultuur en Samenleving.

Aanbeveling 5

- I. Pas de huidige commissiestructuur aan, aan de programma-indeling van de begroting;
- II. Onderzoek de mogelijkheden om het voorbereidingsproces efficiënter te maken;
- III. Behandel de financiële stukken in een gezamenlijke commissievergadering.

5. Onderling debat en agendabepaling

Een belangrijk doel van het duale stelsel is het stimuleren van het onderlinge debat. De werkgroep constateert verbetering. Alle omstandigheden zijn echter niet dusdanig dat verdere verbetering gestimuleerd wordt. Met name de infrastructuur in de statenzaal wordt als een rem op de verbetering van

het duale functioneren gezien. Wellicht dat enkele kleine aanpassingen hierbij behulpzaam kunnen zijn. Daarbij wordt gedacht aan het verplaatsen van het kathedersaal door de voorzitterstafel kleiner te maken.

Het tijdstip van vergaderen zal niet rechtstreeks van invloed zijn op het duale functioneren. Wel kan het verschil uitmaken voor mensen die zich kandidaat stellen. Omdat dit punt door steeds meer staten- en commissieleden wordt genoemd, ligt een experiment met één commissie voor de hand. Voor het echter zo ver kan komen, adviseert de werkgroep om de consequenties vooraf goed af te wegen. O.a. vanwege de uitzending van Omroep Zeeland (alleen overdag) geeft de werkgroep in overweging om de statenvergadering overdag te blijven houden.

Een van de doelen van het duale stelsel is de agendabepaling door PS. Het raadplegen van externe deskundigen kan hieraan een bijdrage leveren. Ook is het functioneel voor de kaderstellende en controlerende rollen van PS. Het raadplegen van deskundigen kan op verschillende manieren ingevuld worden, variërend van een (formeel) hoorzitting tot een locatiebezoek waarbij de deskundigen voor informatievoorziening zorgen.

Aanbeveling 6

- | | |
|------|---|
| I. | Overweeg enkele kleinere aanpassingen in de statenzaal om het onderlinge debat te stimuleren. |
| II. | Bereid een experiment van één commissie met avondvergaderingen voor na afweging van de consequenties. |
| III. | Spreek uit dat de statenvergaderingen overdag gehouden worden. |
| IV. | Neem meer ruimte om de agenda te bepalen door o.a. deskundigen te raadplegen. |

6. Vertegenwoordigingen (onderwerp vanuit het Presidium)

Het Presidium heeft advies gevraagd hoe om te gaan met de verschillende vertegenwoordigingen en de mandaatverlening aan de statenvertegenwoordigers.

De werkgroepleden zijn het er over eens dat voor de formeel door PS aangewezen vertegenwoordigers een aantal aspecten goed geregeld moeten zijn: de voorbereiding, het mandaat vooraf en de verantwoording achteraf. Essentieel is dat de (overige) statenleden meer bij die vertegenwoordigingen betrokken worden.

Aanbeveling 7

Stem de verschillende PS-vertegenwoordigingen procedureel op elkaar af.

7. Voortbestaan en samenstelling werkgroep dualisme

De werkgroep ondersteunt het idee dat in de volgende statenperiode een vertegenwoordiging vanuit PS de werkgroep voortzet. Verbetering van het draagvlak voor voorstellen zou bereikt kunnen worden door aandacht te besteden aan de communicatie met het college. Door bij concrete agendapunten een gedeputeerde voor het overleg van de werkgroep uit te nodigen, kan aan draagvlak bij GS gewerkt worden. PS blijft zelf over haar eigen werkwijze (lees: duale functioneren) beslissen. Zowel bij de totstandkoming van de toekomstvisie Zeeland 2040 als in het KOMPAS 2020 (IPO) wordt gesproken over een andere rol voor de overheden in het algemeen en de provincie (lees: het provinciaal bestuur) in het bijzonder. De werkgroep schat in dat die rolverandering zal doorwerken in het duale functioneren van PS en de verhouding van PS en GS. Het is goed dat in de volgende statenperiode de werkgroep over dit onderwerp discussieert en hierover een notitie voorbereidt.

Aanbeveling 8

Stel een werkgroep in, die als opdracht krijgt om voorstellen te doen ter verdere ontwikkeling van het duale functioneren. Draagvlak voor de voorstellen bij het college en de gevolgen van een andere rolinvulling voor het provinciaal bestuur kan dan een uitdrukkelijk onderdeel van de opdracht zijn.
--