



## Procedurecommissie van 7 juni 2021

---

Gedeputeerde Staten zijn op 21 april jl. in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen ter kennis van de Staten te brengen ten aanzien van de aanpassingen Reglement van Orde Provinciale Staten (RvO), conform de Provinciewet. In een brief aan Provinciale Staten heeft het college op een tweetal voorstellen gereageerd en op enkele zaken die niet in het voorliggende RvO zijn vastgelegd (zie brief aan PS d.d. 19 mei 2021)

De Procedurecommissie (PC) heeft besloten de brief van het college aan de bundel van 23 juni a.s. -wanneer Provinciale Staten het RvO bespreken-, toe te voegen met daarbij onderstaande reactie van de PC op deze brief. Daarin verwijzen wij enkele malen naar de memo 'Staatsrechtelijke bevindingen' van de heer Schuwer, die hij op verzoek van de PC heeft opgesteld. De memo van de heer Schuwer is toegevoegd aan deze memo.

### A. Reactie op voorstellen GS

#### 1. Procedurecommissie

Op 18 december 2019 is door Provinciale Staten besloten de agendacommissies af te schaffen. Daarvoor in de plaats is een procedurecommissie (PC) ingesteld. Dit om Statenvoorstellen uniform en integraal te beoordelen. In de was-woordt-lijst is in artikel 3 hoofdzakelijk 'agendacommissie' gewijzigd in 'procedurecommissie'. Dat de bepaling in artikel 3.2 (De agendacommissie kan de portefeuillehouder en het verantwoordelijk afdelingshoofd dan wel programmamanager uitnodigen deel te nemen aan de agendacommissie. Zij kan zich ook door anderen laten informeren.) vervalt, heeft wat de PC betreft geen consequenties. De PC kan ook zonder dit artikel portefeuillehouder en het verantwoordelijk afdelingshoofd dan wel programmamanager of anderen uitnodigen. In de afgelopen periode heeft de PC meerdere portefeuillehouders uitgenodigd en zal dit blijven doen. Bovendien heeft de PC nadrukkelijk portefeuillehouders uitgenodigd zelf aan te geven wanneer zij uitdagingen zien in de agendering van een onderwerp en dat zij welkom zijn om dit met de PC te bespreken.

Naar aanleiding van een tussentijdse evaluatie van de PC zijn een aantal verbeteringen ingezet. De resultante van het traject is dat:

- bij de besluitvorming over het RvO ook een instellingsbesluit Procedurecommissie is opgenomen, met daarin de taak en wijze van besluitvorming door de PC;
- de PC voortaan werkt met een openbaar te publiceren toetsingskader, dat aangeeft hoe de PC voornemens is haar werkzaamheden voor het optimaal inrichten van de commissies te verrichten;
- de stukken en besluitenlijsten van de PC openbaar toegankelijk zijn;
- de PC periodiek mondeling overleg voert met het college.

Het college is betrokken geweest bij het spoor communicatie PC-GS en heeft met de PC hierover gesproken tijdens een vergadering op 22 maart jl. Besloten is toen hier een regulier overleg van te maken waarin ervaringen over en weer gedeeld kunnen worden en vooruit gekeken kan worden naar komende besluitvormingstrajecten die om specifieke aandacht vragen.



De procedurecommissie draagt zo vaak als nodig zorg voor regulier overleg met het college en minimaal twee maal per jaar. Dit overleg kan ook op verzoek van het college plaatsvinden. Los van dit overleg staat het portefeuillehouders en anderen vrij om aan de PC te vragen aanwezig te mogen zijn bij een vergadering van de PC.

Doel van het verbetertraject van de PC was de behoefte nader te duiden dat de PC haar werk verricht met het oog op de positionering van de Staten. Zij doet haar werkzaamheden vanuit de waarden benaderbaarheid, aanspreekbaarheid en transparantie. Daar hoort vanzelfsprekend een goed procedure-overleg met het dagelijks bestuur bij.

Verder verwijzen wij u naar bijgevoegde memo van de heer Schuwer, waarin ook wordt ingegaan op het verzoek een vorm van overleg in ons RvO op te nemen.

Ten aanzien van de overweging in het RvO op te nemen wie toe ziet op het correct toepassen van ons RvO het volgende: onze statengriffier ziet hier op toe. Ook hiervoor verwijzen wij u naar de bijgevoegde memo.

## 2. Agenda commissie en Provinciale Staten

In het RvO staat dat op de agenda van een commissie voorstellen en onderwerpen worden geagendeerd op voorstel van het college en commissieleden. De PC beoordeelt deze voorstellen. Het instellingsbesluit procedurecommissie en het toetsingskader procedurecommissie geven naar onze mening voldoende helderheid over hoe we met dergelijke verzoeken omgaan. GS tekenen verder aan dat de inhoudelijk inbreng aan het college is. De PC geeft mee dat e.e.a. begrensd wordt door de bepalingen rondom de informatie- en verantwoordingsplicht van het college (zie bijgevoegde memo).

De PC wil graag vooraf in gesprek met het college indien het college van mening is dat een externe uitgenodigd dient te worden. Indien Statenleden aangeven in gesprek te willen met een gedeputeerde en niet met een externe, zijn wij van mening dat dit te allen tijde gehonoreerd moet worden.

Spreektijd voor de fracties staat los van spreektijd voor het college. De voorzitter zal tijdens de vergadering de portefeuillehouder het woord geven om antwoord te geven op de gestelde vragen van de fracties. De hoeveelheid tijd die hiervoor nodig is, zal per keer verschillen.

In bijgevoegde memo vindt u uitleg over het 'eigenaarschap' van een statenvoorstel nadat het naar de Staten is gestuurd. In ons RvO staat in artikel 18.13 dat een statenvoorstel niet kan worden ingetrokken dan wel gewijzigd, zodra het op de conceptagenda van een Statenvergadering is opgenomen en gepubliceerd. In artikel 18.8 staat dat de commissie aan het einde van de beraadslaging bespreekt, door tussenkomst van de voorzitter, of een voorstel of onderwerp rijp is voor agendering in de Staten, dan wel of en op welke wijze het dient terug te keren in de commissie. Dit laatste artikel geeft ons inziens voldoende ruimte om een voorstel dat naar het oordeel van GS én de commissie aanpassing behoeft, gewijzigd in PS te bespreken (al dan niet met een spoedprocedure, waarin het RvO voorziet). Indien het college een voorstel niet wil behandelen, kan dit verzoek aan de commissie of PS bij vaststelling van de agenda worden gedaan.

## B. Overige reacties

1. Artikel 21 lid 2 en artikel 80 lid 5 uit de Provinciewet gelden alleen voor staten- en commissievergaderingen. Artikel 167 uit de Provinciewet staat hier los van. Zie ook voor dit punt de bijgevoegde memo.



2. De PC kan zich voorstellen dat een meerderheid van de Statenleden afspraken over het aantal en/of de duur van interrupties willen maken.
3. De invoering van de Omgevingswet kan inderdaad gevolgen hebben voor de rollen van GS en PS.

De PC wil nogmaals benadrukken dat met het instellingsbesluit en het toetsingskader de PC kaders heeft waarbinnen zij kan en moet handelen om procedurele afwegingen te maken in het belang van het functioneren van de Staten. Hiervoor zijn we benaderbaar, aanspreekbaar en transparant. Het vernieuwde RvO gaat ons daar allemaal bij helpen.

### MEMO

**Aan** : Procedurecommissie Provinciale Staten Flevoland.  
**Van** : Olaf Schuwer, bestuurlijk - juridisch consultant  
**Betreft** : staatsrechtelijke bevindingen brief GS nr. 2784330  
**Zwolle** , 29 mei 2021

Geachte leden van de Procedurecommissie,

Op uw verzoek geef ik hieronder een staatsrechtelijke analyse en adviserende duiding van enkele onderdelen uit bovenvermelde brief. Daarbij zal de volgorde van de brief worden aangehouden.

#### **Staatsrechtelijke uitgangspunten analyse en duiding**

Basis voor deze memo wordt gevormd door het gegeven dat in artikel 125 lid 1 Grondwet is vastgelegd dat Provinciale Staten aan het hoofd van de provincie staan. Daarvan is rechtstreeks afgeleid dat Provinciale Staten een kaderstellende en controlerende rol hebben in hun verhouding tot de Commissaris van de Koning en (de leden van) het college van Gedeputeerde Staten.

Voor het uitoefenen van beide rollen is vereist dat Provinciale Staten een onvervreemdbaar recht op inlichtingen hebben van de Commissaris van de Koning en (de leden van) het college van Gedeputeerde Staten. Het staat Provinciale Staten vrij, om in zijn Reglement van Orde spelregels vast te leggen inzake de wijze waarop en de vorm waarin de inlichtingen worden gegeven. Daarbij geldt ten principale de volgende hoofdregel:

*Provinciale Staten doen zaken met Gedeputeerde Staten/Commissaris van de Koning en omgekeerd.*

De hoedanigheid van Grondwettelijk hoofd van de provincie komt op een aantal vlakken tot uiting. Op het vlak van de controlerende rol onder meer doordat Provinciale Staten het onvervreembare recht hebben tot het inrichten van de processen en procedures die moeten worden gevolgd bij het vragen en verkrijgen van inlichtingen aan en door Gedeputeerde Staten en Commissaris van de Koning.

Vanaf 2003 (invoering dualisme bij het provinciebestuur) zijn de huishoudingen van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten gescheiden. Dit komt tot uiting in de artikelen 16 en 52 Provinciewet: beide organen stellen hun (eigen) reglement van orde vast. Dit gebeurt onder eigen verantwoordelijkheid en naar eigen inzicht. Het reglement van orde dat Gedeputeerde Staten hebben vastgesteld moet naar Provinciale Staten worden gezonden.



Gezien de uitgangspunten van het dualisme is het zaak dat beide organen zich ervan bewust zijn dat met de grootst mogelijke terughoudendheid dient te worden omgegaan met het interveniëren in de organisatie van de huishouding van het andere orgaan.

VERZOEK OM ONDERSTEUNING GEDEPUTEERDE EXTERNE VERANTWOORDELIJKHEID GEDEPUTEERDE

1. **Artikel 3 - Procedurecommissie**

De kern wordt gevormd door deze passages:

*“Wij verzoeken uw Staten dan ook, een vorm van (periodiek) mondeling overleg tussen de Procedurecommissie en GS in uw RvO op te nemen. Ten aanzien van artikel 3.4 (taken Procedurecommissie), geven wij u in overweging in het RvO te borgen wie toe ziet op het correct toepassen van uw RvO. Wij kunnen ons voorstellen dat deze taak aan de Procedurecommissie wordt toebedeeld.”*

Commentaar: hiermee wordt miskend dat de plaats waar inlichtingen aan Provinciale Staten dan wel een artikel 80-Statencommissie worden gegeven een openbare vergadering is. Zie dit als een staatsrechtelijk principe en dualistisch uitgangspunt.

Het kan niet zo zijn dat hierop in de fase van totstandkoming van de agenda van commissie of Provinciale Staten in de beslotenheid van de Procedurecommissie op de inhoud van het te bespreken onderwerp wordt vooruitgelopen dan wel onderhandeld. Dit doet tekort aan de plaats en positie van Provinciale Staten en de door hem ingestelde Statencommissies. Het ontmoet geen probleem om de samenspraak met (een vertegenwoordiging van) Gedeputeerde Staten in de Procedurecommissie te benutten voor het maken van afspraken van procedurele dan wel planningtechnische aard.

Het toebedelen van een toezichhoudende rol aan de Procedurecommissie daar waar het gaat om een correcte toepassing van het RvO miskent de plaats en positie van de Statengriffier in deze. Onderdeel van haar functie is het adviseren omtrent inrichting en toepassing van reglementen en werkprocessen. Dit is vastgelegd in artikel 104a lid 1 Provinciewet.

Inherent aan de functie van Statengriffier is het toezicht houden op en adviseren inzake een correcte toepassing van het RvO. In dit verband is het aan Provinciale Staten om dit te concretiseren in de instructie als bedoeld in artikel 104a lid 2 Provinciewet. Hiervoor is geen rol weggelegd voor de Procedurecommissie.

Advies: verzoek c.q. voorstel gedeeltelijk honoreren, en wel daar waar het gaat om het onderdeel inzake het in de Procedurecommissie bespreken van aspecten van procedurele en planningstechnische aard. Voor het overige het verzoek c.q. voorstel afwijzen.

2. **Artikel 18 - Agenda commissie en Provinciale Staten**

De kern wordt gevormd door deze passage:

*“Wij geven u in overweging, bij uitzondering, tevens de mogelijkheid voor inhoudelijke aanpassing mogelijk te maken, indien behandeling in de Statenvergadering een spoedeisend karakter heeft en het opnieuw agenderen van het aangepaste voorstel in een commissie tot ongewenste vertraging leidt. Uw Staten behouden immers de mogelijkheid (ook) over de inhoudelijke aanpassingen in de Statenvergadering te beraadslagen. Een dergelijke uitzondering zou tevens moeten gelden voor het door het college kunnen intrekken van een statenvoorstel, enkel op grond van zwaarwegende redenen. Het kunnen wijzigen dan wel intrekken van een statenvoorstel, betreft derhalve de periode tussen de oordeelsvormende commissiebehandeling en de openbare publicatie van de concept agenda van Provinciale Staten”.*

Commentaar: als Gedeputeerde Staten een voorstel aan Provinciale Staten hebben gezonden, moet het ervoor worden gehouden dat het voorstel niet langer binnen het bereik van Gedeputeerde Staten is. Provinciale Staten hebben het voorstel ontvangen, zijn er feitelijk de eigenaar van en kunnen er de procedurele en inhoudelijke stappen mee zetten die hem goed dunkt. Dit is een dragend principe van het dualistische bestuursmodel.



Dit principe verdraagt zich niet met het bovenstaande voorstel dat niet anders kan worden uitgelegd dan het aan Gedeputeerde Staten bieden van ruimte voor het aanpassen dan wel intrekken van een voorstel dat niet meer onder hem is, doch eigendom is van Provinciale Staten. Het kan zo zijn dat een aan Provinciale Staten gezonden voorstel naar het oordeel van Gedeputeerde Staten op een later moment aanpassing dan wel intrekking behoeft. Daarvoor dient in beginsel begrip te bestaan, doch wel gekoppeld aan het inzicht dat uitsluitend Provinciale Staten hierin beslissingsbevoegd zijn.

Advies: verzoek niet honoreren.

### 3. Aanwezigheid GS bij PS bijeenkomsten

De kern wordt gevormd door deze passage:

*“Artikel 21 lid 2 en 3 en artikel 80 lid 5 Provinciewet regelen enkel de toegang en aanwezigheid van GS leden bij de formele staten- en commissievergaderingen. In de toelichting op artikel 21 lid 2 is aangegeven dat, in het duale bestel, het niet de bedoeling is dat beide bestuursorganen in posities gebracht worden dat ze elkaar kunnen uitsluiten. Het college is van oordeel dat dit niet alleen geldt voor de formele staten- en commissievergaderingen, maar in beginsel ook voor de aanwezigheid van GS bij informatieve bijeenkomsten.*

*Het in beginsel aanwezig kunnen zijn van GS bij genoemde bijeenkomsten, raakt tevens de actieve en passieve informatieplicht van het college conform artikel 167 Provinciewet.“*

Commentaar: met deze stellingname, welke zoals Gedeputeerde Staten zelf al aangeven niet is gebaseerd op enige bepaling uit de Provinciewet, miskent het college de zelfstandige positie van Provinciale Staten daar waar het gaat om een ongehinderde voorbereiding op het op adequate wijze uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol. Feitelijk miskent het college van Gedeputeerde Staten dat Provinciale Staten vanaf de invoering van het dualisme hun eigen agenda bepalen. En daarmee valt samen het zelf (kunnen) bepalen wie bij welke niet op de Provinciewet gebaseerde informele bijeenkomst aanwezig kan en mag zijn.

De parallel wordt getrokken met de aanwezigheid van leden van Gedeputeerde Staten bij commissie- en statenvergaderingen. Ten onrechte.

Het aanwezig kunnen zijn bij die vergaderingen is door de wetgever bedoeld om de portefeuillehouders in staat te stellen een bijdrage te kunnen leveren aan het debat en wel om het voorstel desgewenst te kunnen toelichten en vragen van commissie- en statenleden te kunnen beantwoorden. Dit vindt ten principale plaats in de openbaarheid ten overstaan van het publiek.

Een openbare commissie- of statenvergadering is ook de enige juiste plaats waar invulling wordt gegeven aan de inlichtingenplicht als bedoeld in artikel 167 Provinciewet. Daar is een informele bijeenkomst niet voor bedoeld.

Advies: verzoek niet honoreren.

### 4. Resumerend

Met de informatie in dit memo hoop ik dat uw commissie voldoende is toegerust met kennis omtrent de relevante staatsrechtelijke aspecten die de inhoud van de brief van Gedeputeerde Staten omgeven.

Het is goed dat uw commissie zich rekenschap geeft van de positie van hoofd van de provincie die de Grondwet toekent aan Provinciale Staten. In de praktijk betekent dit, dat de processen en procedures die noodzakelijk zijn voor het op adequate wijze toepassing geven aan de kaderstellende en controlerende rol zodanig worden ingericht dat genoemde rollen optimaal uit de verf kunnen komen.



PROVINCIE FLEVOLAND



Het past Gedeputeerde Staten dat zij zich hiernaar richten.

Zwolle, 29 mei 2021  
Mr. Olaf Schuwer  
Bestuurlijk - juridisch consultant  
06 - 50922034