

Stateninstrumenten

Aanleiding/Leeswijzer

In het seniorenconvent van 10 juni werd een evaluatie van PS 27 mei besproken. Hierbij is een notitie toegezegd, die ingaat op het gebruik van stateninstrumenten. De aanleiding is o.m. eenesignaleerde toename van het aantal moties vreemd. Punten die deze notitie meeneemt, naar aanleiding van de bespreking in het seniorenconvent, zijn:

- Voorbespreken van moties vreemd in de commissies (hiermee is al enige ervaring opgedaan);
- enige vorm van toetsing op spoed;
- het volgordeijk inzetten van andere instrumenten.

De aanleiding in ogenschouw nemend kent de notitie de volgende opbouw:

1. Inleiding provinciewet
2. Korte duiding stateninstrumenten, achtergrond (wettelijk of niet) en wijze van inzetten
3. Korte duiding bevoegdheden
4. Voorstel

De notitie mondt uit in het volgende advies:

- in gesprek te gaan over de instrumenten, bijvoorbeeld op een statenacademie
- in gesprek te gaan met de procedurecommissie over het voorbespreken van moties (vreemd)
- eventuele wensen tot wijziging van het RvO op te halen en bespreken

1. Provinciewet en instrumenten

De Provinciewet kent geen bepalingen over de interne huishouding of organisatie van Provinciale Staten. Wel is een Reglement van Orde voorgeschreven, waarin de Staten bepalen hoe de Statenvergaderingen en andere werkzaamheden plaatsvinden. Het proces dat naar besluitvorming leidt, is vormvrij en die vrijheid behelst zowel het proces (BOB-model, wel of geen commissies), als de gremia die hierin een rol spelen (procedurecommissie, seniorenconvent), de personen die daarin plaatsnemen (met uitzondering van enkele bepalingen t.a.v. college en CDK, t.g.v. de dualisering) en de rol die zij daarbij vervullen (adviserend, besluitvormend).

In de wet: werken met commissies, besluitvorming in de Staten en een aantal stateninstrumenten

Wel deels gereguleerd in de wet is de besluitvorming in de Staten, een aantal stateninstrumenten en het werken met commissies (als men besluit deze in te stellen).

- a) Zo vindt besluitvorming van Provinciale Staten altijd plaats in een Statenvergadering die conform de Provinciewet is georganiseerd. Hiertoe zijn bepalingen in de wet opgenomen omtrent de oproeping, openings-, stem- en besluitquorum en openbaarheid versus beslotenheid.
- b) Als de vergadering eenmaal is geopend, is ook de besluitvorming op onderdelen gereguleerd door de Provinciewet. Denk aan het voorzitterschap, de griffier, stemvoorschriften zoals de wijze van stemmen, het stemmen zonder last en ondertekening van besluiten.
- c) Een aantal stateninstrumenten tenslotte, kent een wettelijke grondslag. Het gaat dan om ambtelijke bijstand, het recht van initiatief, het recht van amendement, het mondelinge en schriftelijke vragenrecht, het interpellatierecht en het onderzoeksrecht. Deze wettelijk grondslag is van belang: nadere regels zijn alleen mogelijk indien deze het oorspronkelijk recht niet inperken.

Wat is dan vormvrij in de vergadering (en daarmee vrij voor zelf inrichten)?

Veel van het statenwerk is dus vormvrij en ontleend aan gewoonten/mores. Denk aan de keuze om al dan niet met commissies te werken, of men ruimte laat voor het stellen van vragen aan het college, of insprekers zijn toegelaten, de spreekduur en wel/niet toestaan van interrupties in de eerste termijn. Maar ook: Het al dan niet toestaan van ordevoorstellen, het indienen van moties en het op andere manieren toestaan van het toevoegen van onderwerpen aan de agenda. Deze onderdelen zijn veelal onderwerp van (model)reglementen van orde. Het is aan de Staten zelf hierbij vormen te vinden, die passen bij de lokale bestuurscultuur.

2. Instrumenten

Wat wij verstaan onder stateninstrumenten is in hoge mate gereguleerd, met uitzondering van toezeggingen en moties. Onderstaand schema beschrijft de instrumenten van het Statenlid in oplopende zwaarte.

Ik wil	Achtergrond	Instrument
-Feitelijke informatie over stukken en procedures -Achtergrondinformatie -Inzage in documenten	Technische vragen kunnen rechtstreeks, buiten commissies of Staten om, worden gesteld aan de ambtelijke organisatie. Al dan niet door tussenkomst van de griffie. Dit behelst ook technische vragen aan de auteur van een Statenvoorstel. Feitelijk geeft de ambtenaar dan uitleg namens het college. De vragen zijn niet gericht op het verkrijgen van inzicht in de politieke afwegingen van het college.	Informatieve of technische vragen <i>Artikel 151 lid 1 provinciewet (vragenrecht/ inlichtingenrecht)</i>
-Hulp bij het verzamelen en verwerken van informatie -Informatie over het vinden van financiële dekking voor een voorstel of amendement -Hulp bij redactionele vormgeving van voorstellen, moties en amendementen	Het recht op ambtelijke ondersteuning komt toe aan Provinciale Staten, elk van hun leden en aan fracties. Ambtelijke bijstand kan door tussenkomst van de griffier worden aangevraagd. De griffier treedt in overleg met de secretaris.	Ambtelijke bijstand (bij griffie of ambtelijke organisatie) <i>Artikel 33 provinciewet</i>
-Verduidelijking van onderwerpen met een spoedeisend karakter inzake het besturen van de provincie, waarbij een openbaar belang in het geding is -Opiniërend oordeel van GS of de CDK verkrijgen over actuele en politiek relevante onderwerpen	Het vragenrecht (zowel mondeling als schriftelijk) is ingevoerd met de wet dualisering en is een individueel recht. Uitwerking in het eigen reglement is gewenst (aldus de memorie van toelichting), maar wel op een wijze die het recht niet materieel inperkt. Het betreft vragen die actueel, beknopt en politiek van aard zijn. Een veel gevonden vorm voor het stellen van mondelinge vragen is het vragen(half)uur, waarover het RvO nadere regels kan bevatten. Hoewel het recht individueel van aard is, worden de antwoorden aan provinciale staten als geheel gegeven. De vragen dienen te gaan over onderwerpen die onder de bevoegdheid van het college vallen en het onderwerp moet niet al op de agenda staan. Verder kunnen tijdens het vragenhalfuur geen moties worden ingediend.	Mondelinge vragen tijdens vergadering <i>Artikel 151 lid 1 provinciewet (vragenrecht/ inlichtingenrecht)</i> <i>Artikel 21 en 22 RvO</i>
Een toezegging van GS of CDK over: - a)toekomstige informatievoorziening - b)de wijze van behandelen van een voorstel - c)de termijn waarbinnen iets wordt afgedaan - d)wie wordt betrokken bij een voorstel	Toezegging herhaald krijgen door voorzitter ten behoeve van lijst toezeggingen en besluitenlijst.	Toezegging <i>(artikel 1 jo 47 lid 2 RvO)</i>
-Verduidelijking van meer complexe aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het college van Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning behoren -Verduidelijking van de besluiten die door GS zijn genomen	Het (mondelinge en schriftelijke) vragenrecht is toegevoegd bij de wet dualisering om de positie van de staten te versterken. Het is daarmee niet nieuw: het inlichtingenrecht ligt al besloten in de verantwoordings- en inlichtingenplicht van college en CDK. Het college is verplicht tot het geven van deze informatie, zowel uit eigen beweging (actief) als wanneer één of meer Statenleden daarom vraagt/vragen (passief).	Schriftelijke vragen <i>Artikel 151 lid 1 provinciewet (vragenrecht/ inlichtingenrecht) 167 lid 3 (inlichtingenplicht college) 179 lid 3 180 (inlichtingenplicht CdK)</i>

	De verantwoordingsplicht geldt het college als geheel, maar ook de afzonderlijke leden en de CDK. De wet spreekt over 'door het college gevoerde bestuur', omdat deze alleen collegiale besluitvorming kent. Ook de CDK is voor het door het college gevoerde bestuur als collegelid verantwoording verschuldigd. Voor het als eenhoofdig bestuursorgaan CDK is dit apart geregeld. Schriftelijke vragen kunnen meer complex zijn en zijn geschikt indien geen sprake is van spoedeisendheid (de beantwoordingstermijn is immers 30 dagen).	<i>Artikel 23 RvO</i>
-Een onderwerp agenderen in de commissie of de Staten met als doel: a)de aandacht te vestigen op het onderwerp/ het onderwerp te verkennen b)een verantwoordingsdebat te voeren c)gevoelens van grote maatschappelijke onrust in de provincie een plek te geven	De commissieagenda wordt opgesteld door de procedurecommissie aan de hand van de Lange Termijn Planning. Commissieleden kunnen voorstellen doen tot agendering. De agenda van Provinciale Staten wordt opgesteld op grond van de bevindingen van de commissies. Commissies en Provinciale Staten stellen bij aanvang van de vergadering de eigen agenda vast. Bij de vaststelling van de agenda van de Staten kan een agendapunt op voorstel van de voorzitter of een Statenlid worden toegevoegd of afgevoerd, de behandelvolgorde worden aangepast of een voorstel worden terugverwezen naar commissie of college.	<i>Agenderingsrecht (tav agendering: artikel 18 lid 1 jo 3 en voor de Staten 11 jo 12 ten aanzien van het vaststellen van de agenda artikel 18 lid 6 jo 15 RvO). Waar in deze artikelen is verwezen naar agendacommissie moet nu worden gelezen procedurecommissie (statenbesluit d.d. 18 december 2019)</i>
-Gevoelens (inhoudelijk, procedureel, politiek) van PS laten uitspreken -College/Staten daardoor aanzetten tot een handeling	Een motie is een korte en gemotiveerde verklaring of uitspraak in de Statenvergadering ingediend door een Statenlid over een onderwerp waardoor een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken. Het doel van een motie is het bijsturen van het beleid van GS of het doen van een uitspraak namens PS. Een motie wordt ingediend bij het agendapunt. Een motie vreemd wordt ingediend door deze bij de vaststelling van de agenda aan te kondigen.	Motie <i>Artikel 1 jo 21 en 25 RvO</i>
-Wijziging op een voorgesteld besluit, verordening, plan en/of beleidsnota	Dit is een bij dualisering ingevoerd recht. Een amendement is een voorstel tot wijziging van een ontwerp-verordening of ontwerp-besluitpunt en kan dus ook alleen daar betrekking op hebben. Materiele beperkingen mogen niet worden gesteld, maar het kan raadzaam zijn om gezamenlijk toe te zien op: -financiële dekking indien een amendement financiële implicaties heeft, -voorkomen van tegenstrijdige besluitvorming indien een amendement een strekking heeft tegengesteld aan die van het voorstel waarop het betrekking heeft, -onlogische besluitvorming als er tussen het amendement en het voorstel geen rechtstreeks verband bestaat; -innerlijke logica: een amendement dat zo is geformuleerd dat het direct in het ontwerpbesluit van het voorstel kan worden overgenomen.	Amendement <i>Artikel 143b provinciewet</i> <i>Artikel 1 jo 26 RvO</i>
-Zelf een voorstel doen voor nieuw beleid, aanpassing van kaders of een verordening (hetgeen dan door GS dient te worden uitgevoerd).	Het recht van initiatief is bij dualisering ingevoerd. Het ziet zowel op verordeningen als andere voorstellen. Deze dienen eerst voor wensen en bedenkingen aan het college te worden voorgelegd.	Initiatiefvoorstel <i>Artikel 143a provinciewet</i> <i>Artikel 21 RvO</i>
-Mondeling inlichtingen vragen aan GS of de CDK over onderwerpen	Het zwaarste instrument voor een individueel Statenlid. In te zetten als een gedeputeerde/ het	Interpellatie

die niet op de agenda staan, vanwege een ernstige omstandigheid (politieke weging) die raakt aan de mogelijkheid die ik heb om mijn controlerende taak te verrichten.	college volgens het Statenlid: a)onvoldoende informatie/ onvoldoende inzicht in het dossier heeft gegeven. b)door zo te handelen heeft gedeputeerde/het college naar inzicht van het Statenlid hem belemmerd/ niet optimaal in staat gesteld de controlerende taak te vervullen. Interpellatie dient tot iets te leiden, zodat het kan worden afgerond. Kan een toezegging of een motie zijn. Wordt over het algemeen gezien als opmaat naar de vertrouwensvraag.	<i>Artikel 151 lid 2 provinciewet</i> <i>Een interpellatie kan niet zomaar worden gehouden: er is ‘verlof’ van Provinciale Staten nodig.</i> <i>Hiermee heeft de wetgever vastgelegd dat alleen het besluitvormingsquorum uit de provinciewet hier bepalend kan zijn: de volstreekte meerderheid dus (de helft + 1) (vgl 29 t/m 32 PW)</i> <i>Provinciale Staten stellen hierover nadere regels (zie 21 jo 24 RvO)</i>
Extra spoedvergadering bijeen krijgen die geen uitstel kan dulden om gevoelens van grote maatschappelijke onrust een plek te geven	Het recht tot het bijeenroepen van een extra Statenvergadering komt toe aan een vijfde van de statenleden en dient schriftelijk en gemotiveerd te worden gedaan. Voor een extra commissievergadering zijn drie commissieleden benodigd. Een verzoek tot een extra spoedvergadering dient te voldoen aan de voorwaarden: a)onvoorzienbaarheid en b)fatale termijn met financiële gevolgen of c)politiek/maatschappelijke relevantie	Extra staten/commissie vergadering <i>Artikel 17 provinciewet</i> <i>Artikel 15 jo 16 RvO jo artikel 19 (de toets aan artikel 19 bij extra spoedvergadering is afgesproken in het seniorenconvent van 18/09/2019 bij het bespreken van een memo over ‘spoed in het reces’)</i>
-Ondervraging laten doen naar het uitgevoerde bestuur van het college van GS of de CdK door instelling van een commissie uit de Staten.	Zwaar en ingrijpend controlemiddel van de Staten als geheel, zowel gezien vanuit de uitvoering als politiek. Wordt in de praktijk niet lichtvaardig naar gegrepen. Sluitstuk van de controle-instrumenten. Vereist een meerderheidsbesluit van Provinciale Staten. Het recht is ingevoerd bij de wet dualisering provinciebestuur en is in belangrijke mate gestoeld op de Wet op de parlementaire enquête. Toch zijn er belangrijke verschillen, (een beperkte kring van getuigen met verschijningsplicht bijvoorbeeld). Het mogelijke object van onderzoek is beperkt tot het gevoerde bestuur (en dus geen rijksbeleid of maatschappelijke misstanden) Staten dienen eerst een verordening vast te stellen met nadere regels over het te houden onderzoek.	Recht van onderzoek <i>Artikel 151a provinciewet</i>

3 Provinciewet en bevoegdheden

Naast de instrumenten die rondom commissie- en Statenvergadering kunnen worden ingezet, kent de provinciewet een afgewogen stelsel van bevoegdheden tussen college en Staten. Sinds de dualisering zijn deze als volgt te kenschetsen: de Staten zijn het hoogste orgaan en het hoofd van de Provincie. Zij zijn kaderstellend ('aan de voorkant') en controlerend ('aan de achterkant'). Het college is het dagelijks bestuur en bestuurt daadwerkelijk de provincie.

Een veelgemaakte denkfout is dat de Staten het college kunnen voorschrijven op welke wijze het college van haar bevoegdheden gebruik moet maken. Buiten de daartoe aangereikte kaders (zoals een door de staten vast te stellen verordening, begroting, voorschriften die bij delegatie of in mandaat gegeven bevoegdheden zijn meegegeven) heeft de Staten die bevoegdheid niet, anders dan in controlerende zin. Ook niet in een zelf toebedeelde bevoegdheid tot kaderstelling. Dit miskent de wettelijk vastgelegde verdeling van bevoegdheden tussen staten en college (en CDK). Pas nadat het college een besluit heeft genomen dient deze zich te verantwoorden aan de Staten.

Om goed te kunnen controleren is het wel van belang dat de Staten voldoende informatie heeft: hier komen de actieve en passieve informatieplicht om de hoek kijken. Hierover is in het instrumentenschema al het e.e.a. aangegeven (zie de verwijzingen naar artikel 151, 167 en 179 provinciewet). Minder bekend is de bevoegdheid van de Staten om een besluit te nemen ten aanzien van door haar gewenste kennisgevingen van het college. Daar gaat het stukje hierna over.

Kennisgeving besluiten college: facultatief

Artikel 60 Provinciewet regelt de kennisgeving van besluiten van gedeputeerde staten aan provinciale staten. Hierdoor kunnen de Staten aangeven van welke collegebeslissingen zij kennisgeving wensen, maar ook wanneer met terinzagelegging kan worden volstaan.

De bepaling is facultatief geformuleerd: er is geen verplichting een regeling te treffen.

Het idee is dat het hierdoor mogelijk is een regeling te treffen indien de informatievoorziening niet naar tevredenheid verloopt.

De kennisgeving geldt niet daar waar sprake is van strijd met het openbaar belang.

Artikel 60 regelt ook de verplichte openbaarmaking van de besluitenlijsten van het college.

De memorie van toelichting geeft aan dat het artikel het mogelijk maakt voor Statenleden al in een vroegtijdig stadium op de hoogte te raken van ontwikkelingen met betrekking tot aangelegenheden die op enig moment in de Staten aan de orde komen. Dit kan bijdragen aan een beter inzicht in het beleid zoals het college dat voert t.a.v. bij of krachtens de wet aan het college toegekende bevoegdheden en wordt vooral van belang gezien voor fracties die niet in het college vertegenwoordigd zijn.

Verder licht de memorie van toelichting toe dat de Staten zelf kunnen aangeven van welke beslissingen aan de Staten kennisgeving wordt gedaan (om informatieovervloed te voorkomen). Een mogelijkheid is ook om voor te schrijven dat het college een systematisch verslag uitbrengt van beslissingen die voor de Staten van belang zijn.

Tenslotte is bepaald dat de kennisgeving aan de afzonderlijke leden van provinciale staten is gericht, waarmee wordt voorkomen dat e.e.a. middels de Lijst Ingekomen Stukken wordt geplaatst (zoals alle andere bij Provinciale Staten ingekomen stukken). Deze 'voor informatie' ten behoeve van de leden van provinciale Staten leent zich hier niet voor.

De wet treft geen regeling naar analogie voor kennisgeving aan commissies, maar laat het aan de Staten om in het instellingsbesluit van een commissie aan te geven van welke beslissingen aan commissieleden, niet tevens lid van provinciale staten, kennisgeving moet worden gedaan.

Rekenkamer: verplicht

Hoofdstuk IVa (art. 79 a ev.) en XIa (art. 183 ev.) regelen de rekenkamer. De rekenkamer houdt zich bezig met het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid alsmede de rechtmatigheid van het door het provinciale bestuur gevoerde bestuur. De rekenkamer kan op eigen initiatief en op verzoek van provinciale staten een onderzoek instellen. De rekenkamer beslist zelf of zij dit verzoek honoreert en opereert onafhankelijk. Dit staat er niet aan in de weg om hoor- en wederhoor toe te passen. De rekenkamer heeft voor haar taak en aantal bevoegdheden, zoals toegang tot (geheime) documenten en het inwinnen van inlichtingen.

Ombudsman: facultatief

Hoofdstuk IVC regelt de mogelijkheid tot het instellen van een provinciale ombudsman. Indien de provincie geen eigen ombudsman heeft aangesteld, is de Nationale Ombudsman bevoegd indien een burger vraagt om onderzoek door een ombudsman.

Commissies: facultatief

Hoofdstuk V (artikel 80 e.v.) van de provinciewet regelt de bevoegdheid van de Staten tot het instellen van Statencommissies, bestuurscommissies en 'overige' commissies.

Bestuursbevoegdheden

De bestuursbevoegdheden van provinciale Staten staan opgesomd in hoofdstuk IX provinciewet. (De bevoegdheden van GS volgen in hoofdstuk X, waarbij de belangrijkste 'het dagelijks bestuur van de provincie voeren' is).

Hoofdstuk IX (art 143- 157) omvat onder meer:

Artikel 143: verordenende bevoegdheid, waarbij art. 145 afbakt waarover deze verordeningen gaan

Artikel 146: medebewind vorderen

Artikel 147: vaststellen van een verplichte inspraakverordening

Artikel 150: strafbaar stellen van verordeningen

Artikel 152: delegatie van bepaalde bevoegdheden aan gedeputeerde staten

Artikel 193-195 & artikel 201-202 provinciewet

In hoofdstuk XIII van de provinciewet staan aan de bevoegdheden in het kader van de begroting omschreven, waaronder het budgetrecht van de staten.

Dit behelst de zorg van Provinciale Staten voor het vastleggen van financiële middelen voor taken, door het vaststellen van de begroting en het controleren hiervan middels het jaarverslag.

Artikel 217 Financiële verordening en Accountant

In artikel 217 tenslotte, vinden we de verordenende bevoegdheid voor het financieel beheer en de aanwijzing van de accountant.

4. Voorstellen

Met deze notitie is een (beknopt) overzicht gegeven van wettelijke instrumenten en bevoegdheden, het gebruik daarvan en de aanvullingen met Flevolandse regels uit het Reglement van Orde.

In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat ten aanzien van een aantal van deze instrumenten (zoals moties vreemd, het agenderingsrecht) op dit moment geen gedeelde mores bestaan.

In de instrumententabel is geprobeerd in oplopende zwaarte aan te geven welke instrumenten het Statenlid ter beschikking heeft, waarvoor het instrument bedoeld is en in hoeverre er ruimte is hier met Flevolandse regels op aan te vullen.

Daarmee is invulling gegeven aan één van de suggesties uit het seniorenconvent (het volgordelijk inzetten van instrumenten). Hiermee ontstaat nog niet als vanzelf een gedeelde mores over de inzet van deze instrumenten.

Een tweede suggestie in het seniorenconvent was het voorbespreken van moties vreemd in de commissies. Dit kan onderwerp van bespreking zijn in het seniorenconvent, bijvoorbeeld in een gezamenlijke sessie met de procedurecommissie.

De suggestie om enige vorm van toetsing op spoed te doen was gekoppeld aan het vraagstuk van in oplopende zwaarte inzetten van instrumenten. Hier is het letterlijk zo, dat wat voor de één spoed is, dat voor de ander niet hoeft te zijn. Het reglement bevat al criteria voor spoed.

Uiteindelijk vervult de vaststelling van de agenda hierbij het sluitstuk van de 'spoedtoets':

Als u vindt dat een collega Statenlid hierin te gemakkelijk een te zwaar instrument inzet, kunt u er voor kiezen hier bij vaststelling van de agenda een punt van te maken.

Advies:

-In gesprek te gaan over de instrumenten, bijvoorbeeld op een statenacademie;

-in gesprek te gaan met de procedurecommissie over het voorbespreken van moties (vreemd);

-eventuele wensen tot wijziging van het RvO op te halen en bespreken.