



# STERKE STATEN DOEN ERTOE

Tien adviezen van de Staten voor de Staten

Maart 2023



Inleiding

# STERKE STATEN

Sterke Staten doen ertoe. Meer dan ooit. Er staan de komende jaren namelijk veel belangrijke onderwerpen op de agenda. De 'verbouwing van Nederland' is in volle gang. Daarin hebben provinciebesturen een belangrijk rol. Denk aan wonen, mobiliteit, energie en stikstof.

*Een overzicht van de grote opgaven /  
overdrachtdossier ambtelijke  
organisatie provincie Utrecht*



Wij hebben de afgelopen vier jaar met plezier, en met gepaste trots, invulling gegeven aan de uitdagende en verantwoordelijke taken van de Staten. We hebben veel mensen mogen ontmoeten, digitaal en gelukkig ook fysiek. We hebben mooie gesprekken gevoerd. We hebben geluisterd, naar wensen, opvattingen en ideeën. Dat was waardevol en heeft geholpen bij het maken van afwegingen en soms moeilijke keuzes.

We hebben vragen gesteld. Onder meer over vergunningverlening in relatie tot de stikstofproblematiek, over windenergie en over (het verdwijnen van) buslijnen. We hebben de degens gekruist, met elkaar en met het college, over de afronding van het Uithoflijn-dossier, de woningbouw, de opgaven in het landelijk gebied en over tal van andere belangrijke kwesties. Soms ging het er stevig aan toe. Dat mag ook. Dat moet ook. Democratie bestaat bij verschil van inzicht. We hebben – toen



corona geen belemmering meer was – elkaar ook steeds opgezocht, voor en na de vergaderingen. Want ook dat is belangrijk: elkaar ontmoeten. Verschil van inzicht heeft de goede samenwerking binnen de Staten gelukkig niet in de weg gestaan.

We hebben de afgelopen jaren al doende ook veel geleerd over de rollen van de Staten en over het 'in positie' zijn als bestuursorgaan. 'In positie' met betrekking tot de agenda, als controleur, als kadersteller, als scharnier tussen de inwoners en het provinciebestuur. Dat de Staten 'in positie' zijn is geen gegeven. Dat vraagt tijd en aandacht.

Omdat volksvertegenwoordigers elke vier jaar komen en gaan, delen we onze kennis en ervaringen graag met jullie, met de 'nieuwe' Staten. Hoewel een aantal van ons zal terugkeren na de verkiezingen, leek het ons goed tien heel concrete adviezen op papier te zetten. Het is immers meteen 'volle bak' na

de installatie. Met kennismaken, met inwerken, met inlezen, met ontmoetingen. Het zou zonde zijn als het 'in positie' zijn in al die drukte op de achtergrond raakt. Daarom dit document. Negeer ze of maak onze adviezen tot jullie ambities. Want sterke Staten doen ertoe.

Veel wijsheid, en vooral: veel plezier met het prachtige en verantwoordelijke werk.

Jullie krijgen dit document uit handen van de Commissaris. Hij draagt het aan jullie over en hij draagt ook graag zijn steentje bij om samen met jullie ambities te formuleren én waar te maken.

# De vooral-mee-doorgaan-adviezen



■ **Er is succesvol geïnvesteerd in de relatie tussen Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie.** Onder de naam Provinciale Utrechtse Bondgenoten (PUB) is werk gemaakt van een permanente dialoog over rollen en verwachtingen. Elkaar kennen en kennis van elkaars rollen draagt bij aan een op samenwerking gerichte bestuurscultuur. De PUB-evaluatie helpt om te investeren in nog beter samenspel binnen het provinciehuis.

*Die evaluatie vind je hier.*



Als middenbestuur is de provincie een belangrijke schakel en regisseur. De Staten(leden) spelen daarbij een belangrijke rol door hun ontmoetingen met de raadsleden in de Utrechtse gemeenten. Dat gaat langs partijpolitieke lijnen, vanzelfsprekend. Daarnaast, in aanvulling daarop dus, is het raadzaam regelmatig meer 'formele' ontmoetingen te organiseren tussen de Staten (als bestuursorgaan) en raadsleden uit een of meerdere gemeenten.

■ **Integriteit vraagt om een voortdurend gesprek.** Wat wettelijk kan is niet voor iedereen dus ook moreel aanvaardbaar. En wat is 'gezonde belangenbehartiging'? Wanneer wordt het behartigen van belangen 'vriendjespolitiek'? Wanneer stem je mee, en wanneer niet? De veilige omgeving die nodig is om dit soort vragen en dilemma's te bespreken, is geen vanzelfsprekendheid. Blijf de 'discussie zonder eind' die integriteit is vooral met elkaar voeren.

■ **In de vorige Statenperiode zijn we gaan experimenteren met diverse vormen van consulteren.** Consultaties bieden de Staten gelegenheid om tijdig richtinggevende uitspraken mee te geven aan Gedeputeerde Staten. Consultaties zetten de Staten 'in positie' in hun kaderstellende rol. Goed om ermee door te gaan, maar stuur wel op duidelijkheid over ieders rol ('op de juiste stoel zitten'). En vat goed samen welke kaders breed gedeeld worden. Consulteren kan geen kwestie zijn van zeer uiteenlopende wensenlijstjes ophalen bij de Staten.



■ **We hebben de praktijk ontwikkeld om direct voorafgaand aan de Statenvergadering samen te komen met alle fractievoorzitters.**

Even 'de koppen bij elkaar' en afstemmen over de agenda. Natuurlijk gaan de Staten over de vaststelling van 'hun agenda', maar dit vooroverleg heeft bijgedragen aan een doorgaans soepel en vlot begin van de vergaderingen.

■ **Goede voorzitters zijn goede scheidsrechters: opvallend én aanwezig.**

We hebben in de vorige periode geïnvesteerd in onze voorzitters. Zowel in hun individuele vaardigheden als in het collectief. Want ook als groep zijn die voorzitters van belang voor goede en efficiënte besluitvorming. Ze leggen uit wat de bedoeling is, wijzen op de geschreven en ongeschreven regels en trekken daarin - elk met hun eigen stijl - steeds één lijn. Want de (spel) regels moeten gekend worden én ook nageleefd. Investeer direct vanaf het begin van de nieuwe Statenperiode in jullie voorzitters.

*Nodig voor die tafeltjessessies ook eens 'kennisverschaffers' van buiten de eigen ambtelijke organisatie uit.*

■ **De 'tafeltjessessies' zijn een laagdrempelige en efficiënte manier gebleken om technische vragen te kunnen stellen aan de medewerkers, onder meer ter voorbereiding op de behandeling van de jaarrekening en begroting. Ze dragen bovendien bij aan de ontmoetingen tussen Statenleden en medewerkers. Dat is weer goed voor het begrijpen en het begrip voor ieders rollen en verantwoordelijkheden.**

*Het belang van ontmoetingen tussen medewerkers en Statenleden kunnen we niet genoeg onderstrepen. Die zijn er nooit te veel.*

■ **In de vorige periode hebben de Staten geïnvesteerd in de Statengriffie.**

Want sterke Staten steunen op de best denkbare ondersteuning op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Die weg naar een strategische Statengriffie is in de vorige periode ingezet. Blijf in de Staten investeren en dus ook in de capaciteit en competenties van jullie ondersteuning.

*Ook een jongerenraad zou zo'n betekenisvolle onafhankelijke adviseur kunnen zijn.*

■ **De Staten kunnen terugvallen op diverse 'hulptroepen',** zoals de Randstedelijke Rekenkamer, de accountant, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (PARK) en de Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL). Wij hebben er dankbaar gebruik van gemaakt. Ons advies: maak nog beter gebruik van de mogelijkheid tot onafhankelijke advisering (in een vroegtijdig stadium). Dat betekent ook: geef heel goed aan wat je nodig hebt en wat je als Staten verwacht van die 'hulptroepen'.

*Het advies van de werkgroep onafhankelijke advisering vind je hier.*



■ **Hoewel het geen baan of vak is, valt er voor Statenleden veel te leren.** Benut de vruchten van de investeringen die reeds zijn gedaan, onder meer in de digitale leeromgeving voor Statenleden. Benut de mogelijkheden en de (financiële) middelen die beschikbaar zijn om opleidingen te volgen en vaardigheden te trainen.

*Link naar de leeromgeving Statenlidnu.nl*



# Tien adviezen



## Zelfbewuste rolneming (advies 1 en 2)

Het 'in positie' zijn vraagt om een zelfbewuste rolneming van de Staten. Wij hadden proactiever kunnen zijn, meer agenderend en prioriterend, meer leidend en minder volgzzaam, meer opdrachtgevend en minder afwachtend.

*Kennis van staatsinrichting en staatsrecht is belangrijk. De Staten hebben bepaalde rollen en taken. Rolbewust en rolvast zijn begint met kennis van rollen en taken.*

**1** Het 'in positie' zijn vraagt om een **collectieve investering (in rolbewust en rolvast zijn) en om prioritering (want niet alles kan, en niet alles kan tegelijk)**. Het is dus zaak om regelmatig de vraag te stellen "wat hebben we nodig om (nog beter) 'in positie' te komen?". Die zelfreflectie is steeds het begin van zelfbewust en proactief sturen op de agenda, op de inrichting en kwaliteit van de stukken die Gedeputeerde Staten toesturen, op het besluitvormingsproces en jullie rol daarin, enzovoort.

**2** Daarnaast is het voor het 'in positie' zijn van belang om **gedisciplineerd uitvoering te geven aan het Reglement van Orde (RvO), de mores en de afgesproken werkwijzen**. Van uitzonderingen op de regels wordt altijd iemand beter, maar dat is zelden tot nooit het collectief, het bestuursorgaan Provinciale Staten.



### Kennis van het RvO is van belang.

1. Het is een goed gevulde instrumentenkoffer: vol middelen en mogelijkheden om als Staten(lid) te kunnen agenderen, sturen, controleren.
2. Het helpt om als Staten, als collectief, 'in positie' te zijn. Het biedt tal van mogelijkheden om als Staten op 'je strepen te gaan staan', zaken zo nodig af te dwingen.



## Agenderen en prioriteren (advies 3 en 4)

Het Statenwerk vraagt veel tijd. Gemiddeld 20 uur per week. Niet verwonderlijk dus dat eind december 2022 uit een landelijke enquête bleek dat veel Statenleden de werkdruk (te) hoog vinden. Ook wij hebben ondervonden dat het Statenwerk in bepaalde periodes heel veel tijd vraagt. Ten koste (soms) van werk en privé, ten koste ook vaak van de volksvertegenwoordigende rol. Tijd om in gesprek te gaan met inwoners en anderen is er dan nauwelijks tot niet. Gezien het alsmaar groeiende takenpakket van de provincie is de luxepositie dat er voor alles tijd was voorbij.

**3** **Investeer in een Strategische Statenagenda.** Een steeds actuele ambtelijk-bestuurlijke termijnplanning is de basis voor een (bijvoorbeeld) jaarlijks tegen het licht te houden Strategische Statenagenda. Dus: prioriteren en kiezen voor die onderwerpen die de meeste tijd en aandacht verdienen.

Wij hebben ondervonden dat dit gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Met een groot aantal fracties, elk met hun eigen punten en accenten, krijgen veel onderwerpen al snel het etiket 'prioriteit' of 'urgent'. Daarom is het zaak om ook recht te kunnen blijven

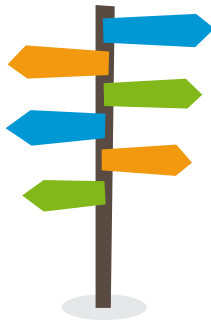


Het is belangrijk dat Statenleden 'boven op de actualiteit' kunnen zitten. Daarom ons advies te gaan werken met een frequent vragen(half)uur, zodat niet gewacht hoeft te worden tot de eerst volgende Statenvergadering. In dat vragen(half)uur is de spelregel: een vraag en direct antwoord van de portefeuillehouder(s), met mogelijkheid tot een vervolgvraag maar zonder verdere discussie. Dit moet leiden tot het minder vaak opwaarderen van Statenbrieven en minder 'actualiteitsmoties' tijdens Statenvergaderingen. Maak wel goed duidelijk wat 'actueel' betekent, ofwel: hanteer duidelijke criteria voor wel/niet agenderen tijdens dit vragen(half)uur.

doen aan onderwerpen die voor een of enkele fracties van groot belang zijn.

**4** **Overweeg een aantal drempels die, zonder afbreuk te doen aan het recht en het belang van agenderen van Statenleden en fracties, grenzen stellen aan de duur van de bespreking van die agendapunten die voor één of enkele fracties van belang zijn.**

# Keuzes maken met betrekking tot het besluitvormings- en vergaderproces (advies 5 en 6)



Een deel van de tijdsdruk is het gevolg van onnodige dubbelingen in het besluitvormings- en vergaderproces. Te vaak wordt een in de commissie gevoerde discussie overgedaan in de Statenvergadering. Soms is daar een goede reden voor, maar heel vaak niet. Strenger prioriteren gaat helpen. Een dossier begint in de beeldvorming of direct in de oordeelsvorming of zelfs meteen in de besluitvorming. Niet ieder dossier hoeft al die fases door. En als een fase is afgerond, moeten de Staten er ook een streep onder (durven) zetten.

**5 Maak (streng) keuzes over de fases waar een onderwerp 'doorheen gaat' en richt het besluitvormings- en vergaderproces op zo'n manier in dat fases ook echt worden afgesloten in plaats van nog eens 'dunnetjes' overgedaan.**

**6 Maak spoedig de keuze of het huidige commissiestelsel of een ander type vergadermodel de voorkeur verdient.** Wij adviseren om in die keuze in elk geval de vraag mee te nemen of de bestaande thematische commissie-indeling volstaat voor de vaak complexe, domein en thema overstijgende dossiers die op de agenda staan. Neem in die keuze ook de vraag mee of de bestaande Commissie Omgevingsvisie moet worden omgevormd tot een 'Integrale Commissie Ruimte'. Wacht niet met knopen doorhakken over hoe te beraadslagen over al die onderwerpen die raken aan de 'grote verbouwing' van Nederland die het kabinet in 2022 aankondigde.



Het is steeds zaak om én allemaal op dezelfde trede te staan én om te voorkomen dat fases nog eens worden overgedaan (in plaats van goed afgesloten). Dat vraagt duidelijke spelregels. Het vraagt vooral ook discipline van alle Statenleden. Voorzitters zijn belangrijk om steeds goed in te leiden wat de bedoeling is (en wat dus niet).

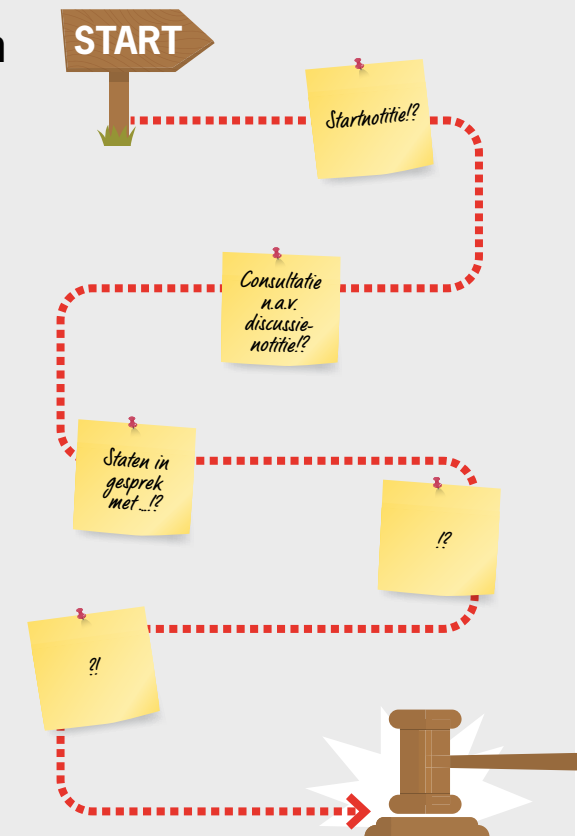
1. Technische vragen, schriftelijk of mondeling voorafgaand aan sessie/bijeenkomst/commissie - beeldvorming
2. (Informatieve) vragen stellen - tijdens sessie/commissie - aan Gs en/of ambtenaren, aan deskundigen, luisteren naar input bewoners, etc. - beeldvorming
3. Elkaar en Gs bevragen op standpunten/onderbouwing plus vaak ook nog ruimte voor politieke vragen-oordeelsvorming
4. Politieke beschouwingen/debat - vaak - in de Statenvergadering
5. Besluit nemen - stemmen tellen



# Investeer in het stellen van proceskaders (advies 7)

Besluitvormingsprocessen zijn complex. De rol van Provinciale Staten in die processen kan variëren, en moet regelmatig worden 'bevochten'. Wij hebben geleerd dat het 'in positie' zijn in besluitvormingsprocessen begint met tijdig (mee)sturen op de inrichting van die processen.

**7 De eerste belangrijke stap is, en daarom dit advies, investeer in het goed en tijdig stellen van proceskaders.** Dat betekent dat de Staten proactief en niet zelden ook een beetje assertief moeten zijn en tijdig moeten aangeven wanneer ze met welke rol en verantwoordelijkheid aan welke tafel willen zitten. Wij hebben geleerd dat er heel verschillende typen besluitvormingsprocessen zijn. Het vaststellen van de leges vraagt om een andere 'procesarchitectuur' dan de gebiedsgerichte opgave op de Heuvelrug.



## Van informatiedichtheid naar informatiewaarde (advies 8)

Zonder juiste, tijdige en volledige informatie kunnen de Staten niet sturen en niet controleren. Krijgen de Staten teveel informatie dan neemt de werkdruk toe, duren vergaderingen onnodig lang en worden de Staten inderdaad wel geïnformeerd maar niet gericht 'in positie' gebracht om hun controlerende en (bij) sturende rollen te vervullen.

**8** Het begint ermee dat de Staten heel goed aangeven welke informatie ze op welke wijze van Gedeputeerde Staten wensen te ontvangen. Dat vraagt dus om heel actieve sturing van de Staten op onder meer de inrichting van de Statenvoorstellen en de P&C-documenten.



Informatie tijdig, volledig en juist bij de Staten krijgen vraagt ook veel van de inzet en de discipline van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. Het 'ruimhartig informeren' en 'meenemen' van de Staten is nodig, maar leidt zonder goede afstemming met Provinciale Staten niet zonder meer tot nuttige informatie.



## Zichtbaar zijn/volksvertegenwoordiger zijn (advies 9)

Provinciale Staten zijn een belangrijke schakel tussen bestuur en gemeenschap. Het provinciehuis is een 'gulzige geliefde'. Het kost geen moeite alle voor het Statenwerk beschikbare tijd door te brengen in het provinciehuis. Ten koste van het in de provincie ZIJN: te luisteren, in gesprek te gaan, op te halen. Om met andere woorden een echte volksvertegenwoordiger te ZIJN. Zo belangrijk om omgevingsgericht te kunnen werken, om alle belangen en



De woensdagen van de Staten zijn vergader(woens)dagen geworden. Idee was ooit dat elke maand op drie van de vier woensdagen vergaderd zou worden. Die vierde week was vrij van vergaderingen, met volop ruimte dus om als Staten(lid) 'de provincie' in te gaan.



perspectieven in beeld te hebben, om vervolgens zorgvuldige afwegingen te kunnen maken.

**9** **Investeer in nieuwe vormen van verbondenheid met inwoners en belanghebbenden.** Inspreken is belangrijk, maar er is meer mogelijk. Naast inspraak kan bijvoorbeeld meespraak worden georganiseerd, binnen en buiten het provinciehuis.



# Voor de Staten van de Staten: een daadkrachtig 'dagelijks bestuur' (presidium) (advies 10)

Veel van de adviezen die hierboven zijn gedaan vragen om voortdurende aandacht en om stevige 'dagelijkse' aansturing. Het komt niet vanzelf goed, weten wij. Staten 'in positie' vraagt om een slagvaardig 'dagelijks bestuur', met een duidelijke opdracht en een helder mandaat. Wij hebben ondervonden dat zo'n 'dagelijks bestuur' geen vanzelfsprekendheid is. Het presidium is in de praktijk vooral agendacommissie. Dit zijn constatering zonder verwijt.

**10** Installeer een daadkrachtig 'dagelijks bestuur' (presidium). Geef het een duidelijke rol en zorg voor een takenpakket en bijpassend mandaat waaruit ambitie spreekt en dat daadkrachtig optreden mogelijk maakt.

'Wie zitten er dan in dat presidium? En krijgt die 'club' dan niet te veel invloed?' Begrijpelijke en terechte vragen. De Staten van Utrecht hoeven gelukkig het wiel niet uit te vinden. Er zijn voorbeelden hoe een presidium én slagvaardig kan zijn én tegelijk iedereen gelegenheid kan bieden mee aan het roer te zitten. Door te kiezen voor een jaarlijks (of na twee jaar) wisselende samenstelling van het presidium. Continuïteit is te waarborgen door bijvoorbeeld de voorzitter van de Staten voorzitter te maken van het presidium. Een periodiek wisselende samenstelling waarborgt dat alle fractievoorzitters een keer aan de beurt komen.

*Presidiumleden kunnen tevens voorzitter zijn (van de commissies of ander soort vergaderingen), maar dat hoeft niet. Het is ook heel goed mogelijk voorzitters in te zetten die niet ook lid van het presidium (moeten) zijn.*

*Let op: het is ook een optie - die keuze wordt soms ook gemaakt - fractievoorzitters juist niet zitting te laten nemen in het presidium.*

*Opstellen van een helder profiel (eisen en competenties) voor presidiumleden helpt om aan te geven dat het belangrijk is dat de presidiumleden ook echt tijd vrijmaken en daarvoor ook de tijd krijgen van hun fractie.*



Daarnaast blijft het fractievoorzittersoverleg van groot belang voor het goed functioneren van de Staten, voor deugdelijke besluitvorming en voor de omgangsvormen en de cultuur die daar dienstbaar aan zijn. Soms moet binnen dat fractievoorzittersoverleg ook in beslotenheid gesproken kunnen worden. Het is belangrijk die beslotenheid mogelijk te maken.

In voorbereiding op de gedachtevorming over zo'n slagvaardig dagelijks bestuur kan de griffie gevraagd worden een notitie voor te bereiden met voorbeelden van elders, om een goed idee te krijgen van de diverse mogelijkheden om als Staten, via een dagelijks bestuur, stevig te kunnen sturen op het 'in positie' zijn.

Dit laatste advies - zorg voor een slagvaardig en daadkrachtig dagelijks bestuur - is ons belangrijkste advies. Het is de basis onder het succesvol investeren in sterke Staten die optimaal 'in positie' zijn. Wacht er niet mee. **Sterke Staten doen ertoe!**