

***Statenstuk* 2013-556**

Pilot herijking vergaderstructuur PS c.a.

Voorgestelde behandeling:

- Statencommissie Commissie Bestuur en Financiën op 23 januari 2013
- Provinciale Staten op 30 januari 2013

Voorgestelde Status: B-stuk

Voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 10 december 2012, kenmerk 50/SG/201202174

Inleiding

In 2010 besloten Provinciale Staten om te gaan experimenteren met de werkwijze van Provinciale Staten. Een aantal redenen lag ten grondslag aan dit idee.

- Er was sprake van herhaling tussen vergaderingen van Statencommissies en Provinciale Staten: discussies werden overgedaan.
- In discussies was er behoefte aan meer nadruk op hoofdlijnen in plaats van op technische details.
- Tevens was er behoefte aan meer integraliteit.

Het gevolg van bovenstaande constatering was dat er lange vergaderingen waren die beperkt gericht waren op de kaderstellende taak van Provinciale Staten.

Op basis van deze bevindingen is besloten om met ingang van 1 september 2011 te starten met een pilot m.b.t de werkwijze van Provinciale Staten. In de pilot is via de begeleidingscommissie van de pilot geëxperimenteerd met verschillende werkvormen. De pilot is op 1 augustus 2012 afgerond.

Na afloop van de pilot is een evaluatie uitgevoerd. Deze onderzoeksrapportage (zie bijlage) is door de Commissie van Onderzoek getoetst op kwaliteit en juistheid van de bevindingen en conclusies. Na vaststelling van de rapportage zijn – op basis van de onderzoeksrapportage – door de begeleidingscommissie van de pilot aanbevelingen opgesteld. Volledigheidshalve verwijzen wij hiervoor naar de bijlage. Samengevat zijn de aanbevelingen de volgende.

1. In het besluitvormingproces gebruik te maken van de volgende instrumenten: verkennende Statenontmoetingen, Statendebatten, Statencommissievergaderingen, Vergaderingen van PS.
2. Bij de toepassing van deze instrumenten te werken met een aantal spelregels.
3. Het aantal structurele vergaderingen per 01/08/2013 terug te brengen door middel van vermindering van het aantal Statencommissies.
4. De begeleidingscommissie twee varianten uit te laten werken en hier uiterlijk in juli 2013 door PS een keuze in te maken.
5. Een Strategische Agenda te gaan gebruiken die wordt beheerd door het Presidium.
6. Via de Strategische Agenda tijdig aan GS kenbaar te maken waar behoefte is aan een startnotitie/schriftelijke vragenronde / inloopuur.
7. Op basis van vrijwillige deelname een Statenbrede training te organiseren in debatvaardigheden. Deze te koppelen aan de nieuwe werkwijze in de commissies (najaar 2013).
8. Het Presidium (via de Strategische Agenda) te laten besluiten over de organisatie van Statenontmoetingen en Statendebatten en thema's hiervoor vast te laten stellen.
9. A. Ten behoeve van de Statenontmoetingen een voorbereidingscommissie in te stellen die thema's uitwerkt in programma's en die desgewenst suggesties voor nieuwe thema's voorlegt aan het Presidium.
B. De vice-voorzitter van de Staten (voorzitter Presidium) aan te stellen als voorzitter van de voorbereidingscommissie.

Advies

1. Vaststellen van het onderzoeksrapport: “Wie de vorm beheerst, is de inhoud meester: de evaluatie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.”.
2. In te stemmen met de aanbevelingen – zoals beschreven in de inleiding/bijlage en – opgesteld door de Begeleidingscommissie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.

Beoogd effect

Verbetering van de werkwijze van Provinciale Staten.

Argumenten

De aanbevelingen zijn opgesteld door de begeleidingscommissie van de pilot en vloeien voort uit de conclusies van het onderzoeksrapport die zijn onderschreven door de Commissie van Onderzoek.

Specifieke argumenten:

1. *De informatievoorziening aan PS wordt verbeterd.*
2. *Het werken met spelregels en vaste vormen voorkomt onduidelijkheden.*
3. *De vergaderdruk wordt verlaagd.*
4. *Een nadere uitwerking van 2 varianten (werkwijze bij 1 en 2 Statencommissies) is nodig ten behoeve van een zorgvuldige implementatie.*
5. *In vergaderingen van PS komt meer nadruk te liggen op kaderstelling door PS en minder op technische details.*
6. *Er vindt minder herhaling plaats.*
7. *De Strategische Agenda zorgt voor meer sturing en agendasetting op de langere termijn vanuit PS.*
8. *Het tijdig kenbaar maken van de behoefte aan startnotitie/schriftelijke vragenronde /inloopuur aan GS kan zorgen voor een betere informatievoorziening en daarmee voor betere mogelijkheden tot zorgvuldige oordeelsvorming.*
9. *De rol en positie van Statenleden tijdens vergaderingen wordt verder versterkt door het organiseren van een Statenbrede training in debatvaardigheden.*
10. *Voor een goede invulling van de verschillende vergaderingen (onderlinge samenhang) is het centraal vaststellen van de agenda's door het presidium (de agendacommissie) van belang.*

11. *Om Statenontmoetingen van toegevoegde waarde te laten zijn voor PS is input van een voorbereidingscommissie van belang.*

Uitvoering

Tijdsplanning

Na instemming met de aanbevelingen, kan via het presidium een voorbereidingscommissie worden samengesteld. Met de implementatie van de adviezen kan direct na vaststelling ervan in PS worden begonnen. Het uitwerken van de twee varianten van vergadercycli (waarin onder meer aandacht voor de werkwijze, protocollen, (informele) spelregels) worden in de eerste helft van 2013 uitgewerkt en worden uiterlijk juli 2013 via een Statenvoorstel ter besluitvorming voorgelegd aan PS.

Financiën

Totale kosten

€ 25.000, waarvan € 10.000 eenmalig (debattraining) en € 15.000 structureel (organisatie Statenontmoetingen, beeldregistratie).

Externe kosten

€ nvt

Kosten voor de provincie

€ 25.000

Uit het budget:

Financiering vindt plaats uit het bestaande budget van PS. Vanwege het doel van de vergaderingen worden de hiervoor structureel benodigde middelen vanuit het onderzoeksbudget van PS (3160401/423014) toegevoegd aan het PS-budget 'Kosten duaal bestuur' (3100111/423184).

Monitoring en evaluatie

nvt

Extern betrokkenen

n.v.t.

Communicatie

n.v.t.

Bijlagen

1. Onderzoeksrapport: "Wie de vorm beheerst, is de inhoud meester": Evaluatie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.
2. Notitie: Aanbevelingen n.a.v. Pilot Herijking Vergaderstructuur PS c.a. van de Begeleidingscommissie.

Assen, 10 december 2012
Kenmerk: 50/SG/201202174

Het Presidium van Provinciale Staten,

J. Tichelaar, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

coll.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van 10 december 2012, kenmerk 50/SG/201202174;

BESLUITEN:

1. Het onderzoeksrapport van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.: "Wie de vorm beheerst, is de inhoud meester" vast te stellen.
2. In te stemmen met de bijbehorende aanbevelingen.

Assen, 30 januari 2013

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

coll

Geachte leden van het Presidium,

In het Jaarprogramma Onderzoekstaken Statengriffie Drenthe 2011-2012 (Statenstuk 2011-503) is vastgelegd dat de evaluatie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a. in het najaar van 2012 plaatsvindt.

De Commissie van Onderzoek van Provinciale Staten is beheerder van het jaarprogramma en heeft vanuit die rol toegezien op de kwaliteit en juistheid van de bevindingen en de conclusies in het onderzoek. De Commissie van Onderzoek staat achter de bevindingen en geformuleerde conclusies in het onderzoek.

Na uitvoering van deze kwaliteitstoets is het rapport ten behoeve van het opstellen van aanbevelingen doorgestuurd naar de begeleidingscommissie van de pilot. De door hen geformuleerde aanbevelingen zijn separaat toegevoegd aan het eindrapport zoals dat aan u – het Presidium – is verstrekt.

Conform de afspraken in het onderzoeksprotocol van Provinciale Staten (Statenstuk 2011-505) stellen wij het rapport in uw handen ten behoeve van (de juiste) agendering.

Hoogachtend,

Mw. Dr. C. Aarsbergen-Ligtvoet,

Voorzitter Commissie van Onderzoek
Provinciale Staten

**WIE DE VORM BEHEERST,
IS DE INHOUD MEESTER**

De evaluatie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.



Colofon

Emon Lange, tel. 0592-365943

Statengriffie

Provincie Drenthe

INLEIDING

Proces

Voor u ligt de evaluatie van de pilot herijking vergaderstructuur c.a. van PS.

Bij de totstandkoming van de rapportage en de doorvertaling ervan richting besluitvorming in PS is een aantal partijen betrokken, ieder met hun eigen rol.

- De **Commissie van Onderzoek** ziet toe op de juistheid van de feiten, analyse en de conclusies.
- De **Begeleidingscommissie** van de pilot, stelt – na vaststelling van de rapportage door de Commissie van Onderzoek – aanbevelingen op. Dit doen zij op basis van hun rol in de pilot.
- De onderzoeksrapportage en de aanbevelingen worden vervolgens door de twee commissies gelijktijdig met een Statenvoorstel – waarin de aanbevelingen zijn verwerkt - aangeboden aan het **Presidium**, t.b.v. agendering in de Statencommissie BF en de daarop volgende Statenvergadering.

In de tijd ziet het proces er als volgt uit:

woensdag 24 oktober:	onderzoeksrapportage naar CvO: toets op juistheid/kwaliteit analyse en juistheid conclusies
woensdag 31 oktober:	bespreking en vaststelling in CvO
donderdag 15 november:	rapportage naar Begeleidingscommissie t.b.v. opstellen aanbevelingen
woensdag 28 november:	bespreken en vaststelling aanbevelingen in Begeleidingscommissie (14 dagen om te bespreken in fractie)
woensdag 5 december:	onderzoeksrapportage+aanbevelingen+statenvoorstel voor agendering naar Presidium
maandag 10 december:	agendering door Presidium
woensdag 23 januari:	behandeling in Statencommissie BF
woensdag 30 januari:	besluitvorming door Provinciale Staten

Leeswijzer

De voor u liggende evaluatie is ten behoeve van de leesbaarheid opgedeeld in twee delen. Voor de snelle lezer is er een samenvatting op hoofdlijnen (deel A); voor degenen die zich uitvoeriger willen informeren is er een uitgebreide rapportage (deel B).

A. samenvatting

Centraal in de samenvatting staan de belangrijkste resultaten en conclusies van de pilot. Deze worden gepresenteerd aan de hand van het B.O.B.-model. De samenvatting is zelfstandig leesbaar. Om die reden is het voorzien van een korte uiteenzetting van de achtergrond, aanleiding en onderzoeksopzet. In de samenvatting is minder uitgebreid aandacht voor de achtergronden van het B.O.B.-model, de gevolgde onderzoeksmethoden/instrumenten en de onderbouwing van de bevindingen. Hiervoor verwijzen wij u desgewenst naar deel B.

B. rapport

Dit deel bevat een uitgebreide inleiding, achtergrond en gaat in detail in op de bevindingen en beantwoording van de specifieke onderzoeksvragen. Ook de beschrijving van de onderzoeksopzet en het B.O.B.-model wordt hierin uitgebreid beschreven.

Inhoud

	Inleiding	1
A.	<i>Samenvatting</i>	5
1.	INLEIDING	5
	1.1 Aanleiding	5
	1.2 Pilot aan de hand van het B.O.B.-model	5
	1.3 Onderzoeksopzet	6
2	BEVINDINGEN	7
	2.1 Fase 1 van het besluitvormingsproces: Beeldvorming	7
	2.2 Fase 2 van het besluitvormingsproces: Oordeelsvorming	8
	2.3 Herijking vergaderstructuur	9
B.	<i>Rapportage</i>	11
1.	ACHTERGROND	11
2.	ONDERZOEKSOPZET	13
3.	HET B.O.B.-MODEL	14
	3.1 Beeldvorming (fase 1 van het B.O.B.-model)	14
	3.2 Oordeelsvorming (fase 2 van het B.O.B.-model)	15
	3.3. Besluitvorming (fase 3 van het B.O.B.-model)	15
4.	BEVINDINGEN – STRUCTUURKENMERKEN	16
	4.1 Verbetering informatievoorziening	16
	4.2 Beperken van herhaling	18
	4.3 Een grotere externe betrokkenheid	20
5.	BEVINDINGEN KENMERKEN PROCES EN INHOUD	21
	5.1 Agendasetting	21
	5.2 Bevorderen van het debat tussen fracties onderling en tussen PS en GS	22
	5.3 Integraliteit van debat	23
6.	BEVINDINGEN – CULTUURKENMERKEN	24
	6.1 Kaderstelling versus technische details	24
	6.2 Versterking van de Statenleden: debatvaardigheden	25
	6.3 Meer interacties tijdens de vergaderingen t.b.v. de verlevendiging van het debat	25
	Bijlage 1: Bronnen en respondenten	27

DEEL A. SAMENVATTING

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In 2010 besloten Provinciale Staten om te gaan experimenteren met de werkwijze van Provinciale Staten. Een aantal redenen lag ten grondslag aan dit idee.

- De voornaamste reden was dat er veel **herhaling** zat tussen vergaderingen van Statencommissies en Provinciale Staten: discussies werden overgedaan.
- Daarnaast waren de discussies vaak **technisch** en gedetailleerd van aard en daardoor minder gericht op de hoofdlijnen.
- Tevens ontbrak het aan **integraliteit**.

Het gevolg van bovenstaande constatering was dat er lange vergaderingen waren die beperkt gericht waren op de kaderstellende taak van Provinciale Staten.

1.2 Pilot aan de hand van het B.O.B.-model

Op basis van deze bevindingen is besloten om met ingang van 1 september 2011 te starten met een pilot m.b.t de werkwijze van Provinciale Staten. De pilot is op 1 augustus 2012 afgerond.

In de pilot is er voor gekozen om op drie manieren in te steken. Ten eerste vanuit kenmerken van de vergader**structuur**, ten tweede vanuit het **proces** en ten derde vanuit **cultuur**aspecten.

De aan de hand hiervan geformuleerde **doelen van de pilot** zijn:

- Verbetering van de informatievoorziening aan PS, gelet op hun rol (de invulling van de verkennende en oordeelsvormende fase van een besluitvormingsproces);
- Beperking van (onnodige) herhalingen van debat (tussen commissie- en Statenvergaderingen);
- Een grotere betrokkenheid van burgers en/of instellingen.
- Bevordering 'agendasetting' door PS;
- Bevordering van het debat tussen fracties onderling en tussen PS en GS: hoogwaardige dialoog ontwikkelen (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);
- Verbetering van het integrale karakter van het debat (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);
- Meer aandacht voor kaderstelling (beleidskeuzes) en minder voor (technische en/of beheersmatige) details;
- Rol- en positieversterking van de Statenleden tijdens de vergaderingen: verruiming van debatvaardigheden;
- Meer interacties tijdens de vergaderingen t.b.v. de verlevendiging van het debat.

Er is voor gekozen om te gaan werken aan de hand van het zogenaamde B.O.B.-model. B.O.B. staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming: drie verschillende, opeenvolgende fasen in het **besluitvormingsproces**. Elke fase kent een eigen voorbereiding en verschillende werkvormen.

De gedachte hierachter is dat met het oog op verhoging van de kwaliteit van de besluitvorming het verstandig is een vraagstuk eerst grondig te verkennen (fase 1 Beeldvorming) alvorens te oordelen (fase 2 Oordeelsvorming) en vervolgens te besluiten (fase 3 Besluitvorming).

In de pilot heeft de nadruk gelegen op de eerste twee fasen van het B.O.B.-model (Beeldvorming en Oordeelsvorming).

In de pilot – die liep van 1 september 2011 tot 1 augustus 2012 – is door de begeleidingscommissie van de pilot geëxperimenteerd met verschillende werkvormen.

In **fase (1) van Beeldvorming** is geëxperimenteerd met **(Verkennde) Statenontmoetingen**.

Ook in **fase (2) van Oordeelsvorming** is geëxperimenteerd met (een 'blok' opinievorming binnen) **Statenontmoetingen**. Als doorontwikkeling op opiniërende Statenontmoetingen is in deze fase recentelijk ook ervaring opgedaan met een tweetal **Statendebatten**¹.

Om de doelen van de pilot te behalen en daarmee de besluitvorming te optimaliseren was er in de pilot – naast de organisatie van een aantal nieuwe vergadervormen - ook aandacht voor kenmerken van het proces en de cultuur in de werkwijze van PS.

1.3 Onderzoeksopzet

In deze evaluatie gaat het om de volgende onderzoeksvragen:

- *welke doelen van de pilot zijn behaald?*
- *wat zijn de oorzaken van het wel of niet slagen van bepaalde doelen?*
- *wat zijn de succesfactoren in de pilot?*
- *wat zijn aanvullende acties die kunnen leiden tot een verbeterde werkwijze en daarmee een betere besluitvorming?*

De juistheid van de beantwoording van de eerste onderzoeksvragen wordt beoordeeld door de Commissie van Onderzoek. De aanvullende acties zijn in de vorm van aanbevelingen opgesteld door de begeleidingscommissie van de pilot.

Vraagstelling en methode van onderzoek

Rekening houdende met de geschetste context luidt de centrale **vraagstelling**:

In hoeverre voldoet de werkwijze voor PS zoals die gevolgd is gedurende de pilot?

Om de relatie met de vergaderpraktijk zo direct mogelijk te kunnen leggen en geschikt te maken voor praktische aanbevelingen, zijn de resultaten in de samenvatting beschreven aan de hand van de stappen in het besluitvormingsproces (via B.O.B).

Dataverzameling

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende methoden, technieken en meerdere bronnen zoals:

- **deskresearch**,
- **videonotulering**,
- **digitale vragenlijst** onder Statenleden,
- **interviews** met CdK, griffier, statenadviseurs, begeleidingscommissie en de commissievoorzitters.

In de uitgebreide rapportage (deel B) is een hoofdstuk ingeruimd waarin nader wordt ingegaan op de onderzoeksopzet. Hierin worden de gebruikte methoden en technieken van onderzoek beschreven. Aanvullend is in de bijlage per onderwerp/deelvraag weergegeven welk instrumenten en welke respondenten benut zijn voor de beantwoording ervan.

¹ Debat over begroting (20/6/2012) en debat over vitaal platteland (19/09/2012).

2. BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk staan de uitkomsten van het onderzoek centraal. Zoals in de inleiding vermeld, worden de resultaten beschreven aan de hand van de fasen van besluitvorming volgens het B.O.B.-model. Daarmee gaat paragraaf 2.1 van dit hoofdstuk over de resultaten in fase 1 van het besluitvormingsproces (beeldvorming) en paragraaf 2.2 over de oordeelsvormende fase. Per fase worden de resultaten van de pilot puntsgewijs beschreven op kenmerken van de structuur, het proces en de cultuur.

- Onder de noemer van structuur is een aantal doelen opgesteld: verbetering van de informatievoorziening, minder (onnodige) herhaling (en daardoor een lagere vergaderdruk) en het vergroten van externe betrokkenheid.
- Bij kenmerken van het proces/inhoud gaat het om het verbeteren van de dialoog (met GS en tussen PS), integraler vergaderen, meer agendasetting door PS en als onderdeel hiervan het voeren van een Strategische Agenda.
- Bij cultuuraspecten wordt onder meer ingegaan op het versterken van de rol/positie van PS, verlevendiging van debat en meer aandacht voor kaderstelling.

Van elk doel is in de uitgebreide rapportage (deel 2 van dit rapport) een uitvoerige onderbouwing van de bevindingen uitgewerkt.

2.1 Fase 1 van het besluitvormingsproces: Beeldvorming

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de pilot gericht op fase 1 (beeldvorming) van het besluitvormingsproces weergegeven.

Bij Beeldvorming gaat het om het verkrijgen van een goed inzicht in een beleidsvraag. 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.

Structuuraspecten

1. **De informatievoorziening** in de eerste fase van het besluitvormingsproces (beeldvorming) is **verbeterd** door de organisatie van **Verkennde Statenontmoetingen**. Over vijf 'majeure' onderwerpen zijn beeldvormende of verkennende Statenontmoetingen georganiseerd. Na een enigszins valse start - waarin met name de rol van de sprekers bepalend was - lijken de verkennende Statenontmoetingen niet meer weg te denken van de Statenagenda. Er is unanieme waardering over de toegevoegde waarde van deze Statenontmoetingen. De heldere fasering van het besluitvormingsproces maakt het voor bezoekers/externen aantrekkelijker om (de juiste) vergaderingen bij te wonen. Eis is wel dat er een duidelijke communicatie hierover naar buiten toe is.
2. Door de nieuwe Statenontmoetingen is de **vergaderdruk** gestegen. Daar komt bij dat het aantal vergaderingen van Statencommissies niet is verlaagd. De volle agenda is in de praktijk deels ten koste gegaan van werkbezoeken, excursies en mogelijkheden voor (informeel) overleg.

Kenmerken van het proces en de cultuur

3. In het kader van een **verbetering van de informatievoorziening**, was een idee van PS om te gaan werken met **Startnotities**. De gedachte achter startnotities is dat PS in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij beleids- en visievorming en dat in dit stadium wordt gewerkt met meerdere alternatieven c.q. keuzes voor PS. Het op deze manier werken met startnotities

bevordert de mogelijkheden tot het maken van afwegingen en daarmee tot een goede oordeelsvorming. Met startnotities is geen ervaring opgedaan. PS zal duidelijk aan GS moeten aangeven waarbij en wanneer zij gebruik willen maken van startnotities. Dit zou kunnen via de Strategische Agenda (zie verder).

4. Bij strategische/complexere beleidsvoorstellen van GS is er behoefte aan het structureel instellen van een **schriftelijke vragenronde vooraf aan het debat**. Dit omwille van **verbetering van de informatievoorziening** en om een debat op hoofdlijnen (**kaderstelling**) te kunnen voeren. Eerder gebeurde dit bij de behandeling van de begroting. De planning/invulling hiervan zou ook via de Strategische Agenda kunnen.

2.2 Fase 2 van het besluitvormingsproces: Oordeelsvorming

Oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een politiek standpunt op grond van argumenten en de weging daarvan. In deze paragraaf worden de uitkomsten van de pilot, die gericht zijn op fase 2 van het besluitvormingsproces, weergegeven.

Structuurkenmerken

5. De **Opiniërende Statenontmoetingen** zijn in hun oorspronkelijke opzet niet geslaagd. In de gekozen opzet werd het verkennende blok van een Statenontmoeting op dezelfde dag gevolgd door een opiniërend blok. Voor het niet-slagen van deze opzet is een aantal redenen aan te voeren. De vorm waarbij Verkenning en Oordeelsvorming (te) dicht op elkaar zitten, zorgde er voor dat Statenleden beperkt fractieoverleg konden voeren over standpunten. Ook het besloten karakter, de verschillende verwachtingen ten aanzien van de inzet en uitkomsten van de opiniërende Statenontmoetingen vanuit het presidium c.q. de fractievoorzitters en de onduidelijke rol van GS tijdens een Statenontmoeting droegen niet bij aan het slagen ervan. Een van te voren verwacht effect van opiniërende Statenontmoetingen was dat dit tot **minder herhaling** tussen commissies en PS zou leiden en daarmee kortere vergaderingen ten gevolge zou hebben. Door het mislukken van de oorspronkelijke opiniërende Statenontmoetingen is dit dus niet verminderd.
6. Een **doorontwikkeling van de opiniërende statenontmoetingen** heeft geleid tot een nieuw experiment; het zogenaamde **Statendebat**. Rond de zomer van 2012 is een tweetal Statendebatten georganiseerd waarin een actueel thema centraal stond (een voorbereidend debat over de begroting en een debat over Vitaal Platteland). Het Statendebat vindt plaats in de Statenzaal en is openbaar. In de eerste besprekronde van het Statendebat geven fracties hun visie op het onderwerp. Deze visieronde wordt gevolgd door een debatronde waarin fracties met elkaar discussiëren en elkaar bevragen. In deze discussie staan de argumenten centraal. Het gaat om het toetsen van eigen argumenten alswel die van anderen. In de praktijk is gebleken dat er steeds meer ruimte voor deze **dialogo is en er op hoofdlijnen en integraal wordt gedebatteerd**. Belangrijk bij de keuze voor een onderwerp is dat er een breed draagvlak is voor behandeling van het onderwerp.
7. Tot dusver is de vergaderdruk niet gedaald. Er zijn nog steeds drie commissies en gezien de extra vergadervormen (Statenontmoeting, Statendebat) en de druk op de agenda's, is het de vraag of dit op termijn werkbaar is. Met het oog op insprekers zijn de commissies echter wel van belang.
8. De afgesproken/beoogde eindtijd van commissievergaderingen (gesteld bij het begin van de pilot) bleek in het algemeen onhaalbare kaart.

Kenmerken van het proces

9. Het doel van meer **agendasetting door PS** is (deels) behaald.

De instrumenten die hiertoe geleid hebben zijn de **verkennende Statenontmoetingen en Statendebatten**. Het gaat hierbij om strategische onderwerpen. Voor een goede invulling van de verschillende vergaderingen (onderlinge samenhang) is het centraal vaststellen van de agenda's door het presidium van belang (artikel 5a, Reglement van orde, taken presidium). Tevens moeten vaste vergadervormen worden benut (herkenbaar en duidelijk).

10. De gewenste **Strategische Agenda** (kortweg SA), kan zorgen voor **agendasetting door PS zelf (keuze van thema's en vergadervormen)** en voor meer aandacht vanuit de Staten voor de langere termijn. Dit doordat de agenda zowel inzicht biedt in de relevante thema's en vergadervormen als in de planning. In de aanbevelingen wordt hier nader op in gegaan. Het presidium beheerst de agenda.
In de pilot is de SA nog niet tot zijn recht gekomen. Een SA van PS kan worden opgesteld aan de hand van de thema's en planning van de uitvoeringsagenda van GS, aangevuld met eigen thema's vanuit PS. Op die manier wordt de SA een sturings- en planningsinstrument van PS zelf.
11. Doordat de *opiniërende* Statenontmoetingen als instrument niet uit de verf zijn gekomen is de **dialogo** in de commissies (vrijwel) niet veranderd. Het **Statendebat** kan worden gebruikt om de dialoog tussen PS en daarmee fase 2 Oordeelsvorming te verbeteren.
Aansluitend op een goede oordeelsvorming binnen PS kan ook de dialoog met GS verbeteren.
12. Een andere maatregel waardoor in de oordeelvormende fase een **hoogwaardiger dialoog** kan plaatsvinden (waaronder een integraal debat op hoofdlijnen) is door het vooraf **filteren van technische details**. Specifieke vragen kunnen door ambtenaren (zoveel mogelijk vooraf in de beeldvormende fase) schriftelijk worden beantwoord; niet alleen bij de begroting maar ook m.b.t. strategische beleidsvoorstellen. Waar nodig kan hieraan nog een inloopuur worden toegevoegd. Bij de aanbevelingen komen we hierop terug.
13. Het **Statendebat** heeft geleid tot **integralere debatten**. Geen voorstel van GS maar een actueel thema waarvoor binnen PS brede steun bestaat, is hierbij onderwerp van debat. Door middel van onderling debat bereiden PS zich voor op de daarop volgende dialoog met GS die (vervolgens) wel aan de hand van een statenvoorstel plaatsvindt.
14. De **vaste spreektijden in commissie- en statenvergaderingen** werken meestal goed en naar tevredenheid van de deelnemers. Vaste spreektijden geven op neutrale wijze de grenzen aan waardoor deelnemers zich weten te beperken tot de hoofdlijnen.

Cultuuraspecten

15. Er is beperkt deelgenomen aan **trainingen ten behoeve van debatvaardigheden**, georganiseerd door de eigen partij. Om de **rol en positie** van Statenleden nog meer te **versterken** bestaat er vanuit alle fracties behoefte aan extra training op dit gebied. De voorkeur van de leden gaat uit naar een statenbrede training, op basis van vrijwillige deelname.
16. De interactie en **verlevendiging** zijn enigszins verbeterd door het gebruik van de **interruptionmicrofoons**. Om het geheel te laten slagen dient men in het debat echter wel een stukje '**Drentse beleefdheid**' te laten varen. Het aanspreken van elkaar op inhoudelijke standpunten kan (nog) meer dan nu onderdeel van het debat worden.
17. De pilot had een verkennend en experimenteel karakter (uitgangspunt was '**leren door te doen**'); reden waarom er een rol was weggelegd voor een begeleidingscommissie. Deze werkwijze heeft positief uitpakkt. De begeleidingscommissie toonde zich betrokken en had de wil én gelegenheid tot experimenteren. Er is gaandeweg de pilot steeds meer dialoog gekomen doordat gekozen thema's voor Statenontmoetingen en de uitwerking daarvan op breed draagvlak binnen de Staten mochten rekenen. Naast de positieve invloed van de begeleidingscommissie op de pilot, heeft de rol van de begeleidingscommissie ook geleid tot

misverstanden tussen begeleidingscommissie en presidium. Deze onduidelijkheid ging over de vraag wie verantwoordelijk is voor de inhoudelijke agendering van Statenontmoetingen. Hierover moet ten behoeve van het vervolg duidelijkheid ontstaan. In de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

2.3 Herijking vergaderstructuur

Op basis van bovenstaande, laten de in de pilot geslaagde experimenten m.b.t. de vergaderstructuur, zich in het onderstaande schema samenvatten.

Fase besluitvorming		Instrumenten
	<i>Minder complexe onderwerpen</i>	<i>Strategisch/complex onderwerpen</i>
B eeldvorming		Statenontmoeting Schriftelijke vragenronde vooraf Inloopuur
O rdeelsvorming	Statencommissie	Statendebat Statencommissie
B esluitvorming	Statenvergadering	Statenvergadering

DEEL B. RAPPORTAGE

1. ACHTERGROND

PS hebben drie hoofdtaken die vastliggen in de Provinciewet. Ten eerste stellen ze de kaders van beleid waarbinnen Gedeputeerde Staten de provincie besturen. Daarnaast hebben ze een rol als volksvertegenwoordiger en ten derde controleren ze Gedeputeerde Staten op hun werk. Voor het goed kunnen vervullen van deze taken wordt onder andere gebruik gemaakt van staten(commis­sie)vergaderingen. De provincie is zelf verantwoordelijk voor het zo optimaal mogelijk inrichten en organiseren van de vergaderingen.

Aanleiding tot het onderzoek

In het najaar van 2010 is in het Presidium de (vergader)werkwijze van Provinciale Staten besproken. Een aantal redenen lag hieraan ten grondslag.

De voornaamste reden was dat er veel herhaling zat tussen vergaderingen van Statencommissies en Provinciale Staten: discussies werden overgedaan. Daarnaast waren de discussies vaak technisch en gedetailleerd van aard. Tevens ontbrak het in de discussies aan integraliteit, terwijl thema's hier wel om vroegen. Gevolg van dit alles was dat er lange vergaderingen waren die beperkt bijdroegen aan de kaderstellende taak van Provinciale Staten.

Op basis hiervan is besloten (Statenstuk 2011-471) om de 'nieuwe' staten – gekozen in maart 2011 – een pilot te laten organiseren met het oog op een herijking van de vergaderstructuur. Middels "Statenstuk 2011-492: Pilot herijking vergaderstructuur PS c.a." (juli 2011) is door de nieuwe Staten op papier verder invulling gegeven aan het eerder genomen besluit. Deze invulling houdt onder andere in dat gestart wordt met een pilot met betrekking tot de vergaderstructuur waarin gewerkt wordt aan de hand van het zogenaamde B.O.B.-model en een aantal aanvullende initiatieven genomen met betrekking tot het proces, de inhoud en de cultuur (kortweg: pilot).

B.O.B. staat voor een besluitvormingsproces waarbij drie fasen van elkaar worden onderscheiden, namelijk beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming². **Doel is te komen tot betere besluitvorming en te laten zien op basis van welke argumenten de meerderheid van de Staten tot een besluit is gekomen.**

In de pilot is vastgelegd dat er geëxperimenteerd wordt met de werkwijze en is onder andere besloten dat:

- op de ochtend van de Statenvergadering een Statenontmoeting wordt georganiseerd;
- tijdens de Statenontmoeting ruimte wordt geboden voor brede informatie-uitwisseling en oordeelsvorming van en tussen PS;
- de Statenontmoeting uit een verkennend blok en een opiniërend blok bestaat;
- vergadertijden beperkt worden;
- tijdens de pilot op basis van de ervaringen met de Statenontmoeting bezien wordt of en in hoeverre er wijzigingen gewenst zijn m.b.t. (het aantal) commissies.

In het besluit van juli 2011 is vastgelegd dat de pilot loopt van 1 september 2011 tot 1 augustus 2012 en dat aansluitend aan de hand van de geformuleerde doelen een eindevaluatie wordt uitgevoerd door de onderzoekers van de Statengriffie. Halverwege het pilotjaar is een tussenevaluatie uitgevoerd door het presidium. Deze heeft geleid tot aanpassingen door het presidium met betrekking tot de Statenontmoetingen die in de 2^e helft van het pilotjaar zijn uitgevoerd.

² Zie hoofdstuk 3 voor een nadere beschrijving van het B.O.B.-model

Met behulp van de evaluatie worden aanbevelingen geformuleerd over de manier waarop de werkwijze kan worden verbeterd. Op basis hiervan kan de kwaliteit van de besluitvorming van PS verder worden geoptimaliseerd.

Nieuwe werkwijze

Meer specifiek luidden **de doelen** van de vernieuwde werkwijze (ontleend aan Statenstuk 2011-492):

Structuur

Intern:

- A. Verbetering van de informatievoorziening aan PS, gelet op hun rol (de invulling van de verkennende en oordeelsvormende fase van een besluitvormingsproces);
- B. Beperking van (onnodige) herhalingen van debat (tussen commissie- en Statenvergaderingen);

Extern:

- a. Een grotere betrokkenheid van burgers en/of instellingen.

Proces en de inhoud

- a. Bevordering 'agendasetting' door PS;
- b. Bevordering van het debat tussen fracties onderling en tussen PS en GS: hoogwaardige dialoog ontwikkelen (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);
- c. Verbetering van het integrale karakter van het debat (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);

Cultuur

- a. Meer aandacht voor kaderstelling (beleidskeuzes) en minder voor (technische en/of beheersmatige) details;
- b. Rol- en positieversterking van de Statenleden tijdens de vergaderingen: verruiming van debatvaardigheden;
- c. Meer interacties tijdens de vergaderingen t.b.v. de verlevendiging van het debat.

2. ONDERZOEKSOPZET

Rekening houdende met de geschetste context luidt de centrale **vraagstelling**:
In hoeverre voldoet de huidige werkwijze voor PS?

Met behulp van de evaluatie kunnen de vergaderingen van PS qua structuur, proces en cultuur beter worden ingericht.

Deelvragen

- Welke doelen zoals geformuleerd in het “Statenstuk 2011-492: pilot herijking vergaderstructuur c.a” (en hieraan gekoppelde activiteiten) zijn behaald en welke niet?
- Wat zijn de oorzaken van het (niet) behalen van gestelde doelen (en activiteiten)?
- Wat zijn de waardevolle initiatieven gebleken?

Bovenstaande vragen worden in deze rapportage beantwoord. De twee onderstaande vragen, worden aan de hand van de bevindingen behandeld in de begeleidingscommissie van de pilot. Aan de hand hiervan wordt een Statenvoorstel opgesteld.

- Welke acties/initiatieven kunnen aanvullend leiden tot een verbeterde werkwijze voor PS?
- Wat zijn mogelijke belemmeringen voor verdere uitwerkingen van deze initiatieven? En hoe zijn deze eventueel te ondervangen?

Methoden van onderzoek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende methoden, technieken en meerdere bronnen. De meeste feitelijk vast te stellen gegevens zijn verzameld door middel van deskresearch en het raadplegen van videonotulering. Een aantal items dat gaat over de wijze van vergaderen en debatteren zijn via een digitale vragenlijst voorgelegd aan alle statenleden. In totaal hebben 32 van de 41 Statenleden de lijst ingevuld. De 32 respondenten zijn breed verdeeld over de fracties.

T.b.v. informatieverzameling is ook gebruik gemaakt van interviews. De commissievoorzitters zijn gezamenlijk geïnterviewd. In dit groepsinterview stonden met name de doelen m.b.t. cultuur centraal. In een groepsinterview met de begeleidingscommissie van de pilot is met name gesproken over de doelen m.b.t. structuur en proces & inhoud. Een aantal diverse vragen is door middel van face-to-face interview voorgelegd aan de Statenadviseurs, Statengriffier en de Commissaris van de Koningin. De verzamelde feiten en meningen vormen samen de input voor beantwoording van de onderzoeksvragen.

3. HET B.O.B.-MODEL³

Inleiding

Zoals in de aanleiding beschreven was er een aantal redenen om te starten met de pilot. Zo was er onder andere behoefte aan vergaderingen waarin minder overlap zat tussen commissies en PS, waarin meer vergaderd werd op hoofdlijnen, integraler werd gedebatteerd, met als insteek kortere vergaderingen die meer gericht zijn op de kaderstellende taak van Provinciale Staten.

Als uitgangspunt voor het kunnen maken van verbeterlagen is in Drenthe gekozen voor gebruikmaking van het B.O.B.-model. Dit hoofdstuk gaat in op de werking en de mogelijkheden van het BOB-model.

Het B.O.B.-model

Steeds meer volksvertegenwoordigingen hanteren het zogenoemde B.O.B.-model als middel om hun besluitvormingsprocessen te structureren, als bouwsteen in hun vergaderstructuur. B.O.B. staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming: drie fasen die elk hun eigen voorbereiding en toepassing hebben en waarvoor de staten verschillende werkvormen kunnen hanteren.

De gedachte hierachter spreekt aan: als men met elkaar een ordentelijk politiek proces wil beleven, is het verstandig een vraagstuk eerst grondig te verkennen alvorens te oordelen en vervolgens te besluiten. Aan het slot van dit proces heeft het debat niet alleen als doel om tot besluitvorming te komen, maar ook om publiekelijk te verantwoorden op basis van welke argumenten de meerderheid van de staten tot besluitvorming komt.

Het B.O.B.-model kan – vooral bij complexe dossiers – leiden tot een proces waarin aparte vergaderingen worden georganiseerd om de stappen beeldvorming, oordeelsvorming of besluitvorming achtereenvolgens gescheiden te doorlopen. Daarnaast geeft de B.O.B.-systematiek ook een heldere denklijn die helpt bij het benaderen van eenvoudige besluitpunten. Hieronder worden de drie fasen van het model besproken.

3.1 Beeldvorming (fase 1 van het B.O.B-model)

Bij Beeldvorming 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 praktijk – zo blijkt uit evaluaties elders – als een verrijking ervaren. Het kan voor volksvertegenwoordigers van toegevoegde waarde zijn 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 bedrijven en maatschappelijke instellingen en incidenteel burgers. Bij deze fase passende werkvormen verschillen van informatieoverdracht, inventarisatie van politieke keuzes of argumenten, het voeren van een dialoog en actief luisteren naar andere betogen.

In Nederland is in de praktijk een bonte schakering van creatieve werkvormen ontstaan. Al deze werkvormen zijn erop gericht om zich als volksvertegenwoordiger zo goed mogelijk in stelling te brengen.

³ Delen van deze tekst zijn afkomstig uit: Uit: Op het tweede gezicht, gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd. VNG, 2009.

3.2 Oordeelsvorming (fase 2 van het B.O.B.-model)

Oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een politiek standpunt op grond van argumenten en de weging daarvan. De volgende werkvormen dragen hieraan bij:

- Debat gericht op oordeelsvorming.
- Discussie om argumenten uit te zuiveren, waarbij de deelnemers luisteren naar de argumenten van anderen, en de overtuigingskracht van de eigen argumenten en die van anderen toetsen.
- Deelnemers benoemen de positieve elementen in het standpunt van anderen en geven aan hoe negatieve elementen voorkomen kunnen worden.

De oordeelsvormende fase is in volksvertegenwoordigingen de meest weerbarstige. In deze fase komt het er op aan Statenleden vanuit hun volksvertegenwoordigende rol en met de verworven kennis en inzichten als fracties hardop nadenken over belangen, afwegingen en pro's en contra's rondom lastige keuzes die ze moeten maken.

3.3 Besluitvorming (fase 3 van het B.O.B.-model)

De fase van Besluitvorming is gericht op het formuleren van in ieder geval een meerderheidsstandpunt (en eventueel consensus) op basis van argumentatie of onderhandeling. De deelnemers trachten tot een gezamenlijk standpunt te komen en spreken dit uit, eventueel met gebruikmaking van meerderheids- en minderheidsstandpunten.

Het kan zijn dat er een stevig politiek (verantwoordings)debat gevoerd moet worden waarin voor de deelnemers én de toeschouwers politieke verschillen én overeenkomsten duidelijk worden. Het is een beraadslaging waarin partijen elkaar proberen te overtuigen, dan wel door onderhandeling of door 'ruil' tot een meerderheidsbesluit komen. Beraadslaging en debat hebben in deze fase meer het karakter van strategische machtsuitoefening. Het gaat vaak om het behouden of versterken van posities, het veilig stellen van specifieke doelen, kortom: om het 'willen winnen'. Het resultaat is onderling debat tussen de fracties en kwalitatief goede besluitvorming.

De besluitvormende fase heeft door de driedeling van B.O.B. aan helderheid gewonnen, zo blijkt uit de landelijke evaluatie van het VNG in 2009. Een stevig debat in de besluitvormende fase is niet altijd nodig. Het kan zijn dat het vergelijken van de voorlopige oordelen uit de oordeelsvormende fase leidt tot een hamerstuk. Aan hamerstukken worden dan geen uitvoerige beschouwingen meer gewijd en voor fracties én samenleving is veel duidelijker waarop het politieke debat zich op enig moment zal toespitsen. Een ander element dat een rol speelt is de communicatie met aanwezige externen: met welke verwachtingen wonen mensen op de publieke tribune de vergadering bij? En bijvoorbeeld 'Wat is gecommuniceerd naar de pers over het doel van de bijeenkomst?'

4. BEVINDINGEN STRUCTUURKENMERKEN

Om de kwaliteit van de besluitvorming te optimaliseren is een aantal doelen geformuleerd die grotendeels samenhangen met wijzigingen van de vergaderstructuur. Een belangrijk onderdeel van de gewijzigde vergaderstructuur betreft de organisatie van Statenontmoetingen, aan de hand van het B.O.B.-model: drie fasen van een besluitvormingsproces die elk hun eigen voorbereiding en toepassing hebben en waarvoor verschillende werkvormen kunnen worden gehanteerd. In dit hoofdstuk staan de structuurkenmerken centraal. De bevindingen worden gepresenteerd aan de hand van de drie geformuleerde structuurdoelen. De bevindingen zijn tot stand gekomen op basis van een digitale vragenlijst onder statenleden en diverse interviews met betrokkenen.

4.1. Verbetering informatievoorziening

Doel A. Verbetering van de informatievoorziening aan PS, gelet op hun rol (de invulling van de verkennende en oordeelsvormende fase van een besluitvormingsproces)

De verkennende Statenontmoetingen zijn in belangrijke mate georganiseerd om de 1e fase van het besluitvormingsproces optimaal in te vullen.

In het algemeen kan gesteld worden dat de verkennende Statenontmoetingen een duidelijke meerwaarde hebben gegenereerd en als geslaagd kunnen worden beschouwd.

Het afgelopen pilotjaar zijn in totaal 5 Statenontmoetingen georganiseerd. Naar aanleiding van de eerste 2 Statenontmoetingen die in 2011 plaatsvonden en waarbij een deel van de vergadering werd ingevuld door sprekers, is besloten om de Statenontmoetingen anders in te richten.

Om die reden zijn de laatste drie SO's (over 1. Natuur, 2. Vitaal Platteland en 3. Innovatie en de Drentse economie) anders ingevuld. Doel bij deze Statenontmoetingen was het verkrijgen van een goed inzicht in de materie. Het gaat dan over 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. Het gaat hierbij over de 'B' van Beeldvorming.

In totaal zijn in de laatste drie Statenontmoetingen 11 presentaties door sprekers c.q. deskundigen verzorgd en heeft dit 12 informatieve documenten opgeleverd. Uit de analyse van de vragenlijst ingevuld door de Statenleden en het groepsinterview met de begeleidingscommissie, blijkt dat de Statenontmoetingen van toegevoegde waarde zijn geweest voor de beeldvorming van Statenleden. Opgemerkt moet worden dat voor de organisatie van de Statenontmoetingen – die wel extra kosten met zich meebrengen – geen extra budget is vastgesteld.

Tabel: 1 Statenontmoetingen

Stelling	(helemaal) mee eens
De SO heeft het onderwerp vanuit meerdere invalshoeken belicht.	81%
De SO heeft bij mij geleid tot een breed inzicht in de inhoudelijke problematiek.	65%
De SO heeft een bijdrage geleverd aan opinievorming binnen mijn fractie.	62%
De SO heeft de positie van PS tijdens vergaderingen met GS versterkt.	46%
De SO bood voldoende ruimte voor debat tussen Statenleden/fracties.	19%

Ruim 80% van de Statenleden vindt dat de Statenontmoetingen onderwerpen integraal c.q. vanuit verschillende invalshoeken hebben belicht. Ook hebben de Statenontmoetingen bij tweederde deel van de Statenleden geleid tot een breed inzicht in de inhoudelijke problematiek van het onderwerp.

Opiniërende Statenontmoeting en Statendebat (oordeelsvorming)

Voor fase 2 (Oordeelsvorming of opinievorming) van het B.O.B.-model kan m.b.t. de Opinievormende Statenontmoetingen de conclusie worden getrokken dat deze in de oorspronkelijke opzet niet zijn geslaagd. De doorontwikkeling; het zogenaamde Statendebat werkt wel.

Met betrekking tot de vorm van de Statenontmoeting was oorspronkelijk het volgende vastgelegd:

- Voorzitterschap: door de vice-voorzitter van PS;
- Vergader- en spreektijden: handhaving door de voorzitter;
- Verslaglegging: verkennend blok: videoverslag. Opiniërend blok: videoverslag + besluitenlijst;
- Deelname GS en ambtelijke ondersteuning: verkennend blok: GS en ambtenaren,
- opiniërend blok: GS;
- Deelname externen: verkennend blok: insprekers + overige externen. Opiniërend blok: géén.

Voor het niet-slagen van de Opiniërende Statenontmoetingen (die enkel in 2011 zijn georganiseerd) is een aantal redenen aan te voeren. De vorm waarbij de onderdelen Verkenning en Oordeelsvorming direct op elkaar zaten, zorgde er voor dat Statenleden geen/beperkt tussentijds fractieoverleg konden voeren over standpunten.

Dit beperkte de fracties in het vormen van een fractiebrede visie. Ook de beslotenheid waarin werd vergaderd, de verschillende verwachtingen ten aanzien van de inzet en uitkomsten van de opiniërende Statenontmoetingen vanuit het presidium c.q. de fractievoorzitters én de onduidelijke rol van GS tijdens een Statenontmoeting droegen niet bij aan het slagen ervan. Doordat partijen om bovenstaande redenen niet bereid waren hun politieke standpunt in het debat te brengen, kreeg deze oordeelsvormende ronde hooguit een verkennend karakter. Deze genoemde bevindingen – die zijn eerder getrokken in de tussentijdse evaluatie van het presidium – hebben tot gevolgen geleid bij de organisatie van de Statenontmoetingen van 2012. Een van te voren verwacht effect van opiniërende Statenontmoetingen was dat dit tot kortere vergaderingen in de commissies zou leiden. Door het niet slagen van de opiniërende statenontmoetingen is dit dus niet verminderd.

Om de fase van oordeelsvorming beter uit de verf te laten komen, is/was er volgens de begeleidingscommissie **behoefte aan experimenten**. Het uitblijven van de voorjaarsnota vormde de aanleiding om verder te gaan experimenteren. De debatten van 20 juni 2012 en 11 juli 2012 over de financiële situatie van de provincie en komende begroting vormden de eerste **zogenaamde Statendebatten**. Deze kunnen worden beschouwd als een stap in de oordeelsvormende fase. Met de organisatie van het Statendebat van 19 september; Vitaal Platteland is een verder vervolg gegeven aan deze vorm.

Uit de eerste reacties van diverse betrokken partijen (steekproef onder Statenleden en andere betrokkenen) blijkt dat de nieuwe opzet van het Statendebat een waardevolle aanvulling is bij het bepalen van de visie. De vorm waarbij PS met elkaar in de openbaarheid in debat gaan, zorgen er voor dat oordeelsvorming binnen PS beter van de grond komt. Fracties presenteren hun visie op het (breed gedragen) onderwerp en vragen bij elkaar door. Een vergadering zonder actieve deelname van GS gaat tegen dat PS zich enkel – als in een vragenuurtje – richt tot GS. Geconcludeerd kan worden dat de “O” van oordeelsvorming via een vast blok in de *Statenontmoetingen* is achterhaald. Daarvoor in de plaats is een waardevol nieuw instrument teruggekomen: het zogenaamde *Statendebat*.

Ter verduidelijking is hieronder een schema opgenomen met daarin de fasen en instrumenten van besluitvorming zoals dat in Drenthe in de loop van de pilot tot uitvoering is gekomen.

Schema: fasering/instrumenten besluitvormingsproces

Fase besluitvorming		Instrumenten
	<i>Minder complexe onderwerpen</i>	<i>Strategisch/complex Onderwerpen</i>
B eeldvorming		Statenontmoeting Schriftelijke vragenronde vooraf Inloopuur
O ordeelsvorming	Statencommissie	Statendebat Statencommissie
B esluitvorming	Statenvergadering	Statenvergadering

Bij onderwerpen van minder strategisch belang wordt de eenvoudige procedure gevolgd waarbij geen extra instrument is ingebouwd in fase 1 van beeldvorming. Oordeelsvorming (fase 2) vindt vervolgens plaats in commissieverband waarna besluitvorming (fase 3) in PS plaatsvindt. Bij strategische onderwerpen zijn de opties in de beeldvormingsfase: Statenontmoeting, schriftelijke vragenronde vooraf en het inloopuur. Instrumenten voor fase 2 (oordeelsvorming) zijn het Statendebat en de Statencommissie, waarna fase 3 van besluitvorming wederom in PS plaatsvindt.

4.2 Beperken van herhaling

Het doel binnen de pilot luidde: *Het beperken van (onnodige) herhaling van debat.*

Achterliggende gedachte bij dit punt is dat er in het verleden is geconstateerd dat er veel herhalingen optreden. Discussies uit commissievergaderingen werden overgedaan in vergaderingen van PS. Er was grote overlap tussen vergaderingen van commissies en PS.

Het B.O.B.-model brengt een heldere scheiding aan in de verschillende (voor)fases van besluitvorming. Hierdoor worden – zo is de veronderstelling – vergaderingen efficiënter, overzichtelijker en hiermee aantrekkelijker voor toehoorders.

Voordat ingegaan wordt op de mate van ‘onnodige’ herhaling is het relevant om eerst aan te geven welke soorten herhalingen er zijn. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van herhaling van hetgeen door een fractie gezegd wordt in de commissievergadering en later over datzelfde punt in de Statenvergadering. Een andere vorm van herhaling is die tussen meerdere fracties in één debat. Maar het kan ook gaan over de inhoud van het betoog in 1^e en 2^e termijn van één debat, door één Statenlid.

Alle drie de vormen van herhaling zijn door middel van het raadplegen van een videoverslag van verschillende debatten op het statensysteem geanalyseerd. Voor deze analyses zijn de Begrotingsbehandeling in de Statenontmoeting en PS in 2011 en het agendapunt Vitaal platteland (in Statencommissie BF en PS in 2012) als cases genomen. Daarnaast is in de diverse interviews/vragenlijsten gevraagd in hoeverre er volgens de Statenleden sprake is van ‘onnodig’ herhalen.

Herhaling tussen vergadering van Commissie en PS:

Voor aanvang van de pilot is door PS geconstateerd dat er veelvuldig wordt herhaald tussen vergaderingen van commissies en PS. Ondanks deze constatering blijkt uit de videoanalyse dat er sinds de start van de pilot in het algemeen in geringe mate sprake is van herhaling tussen betogen in Commissie/ Statenontmoeting en PS-vergadering. De betogen in PS zijn in het algemeen iets korter dan in de commissie en zijn in PS meer stellend van aard en in de commissie meer vragend. Aan de andere kant valt op dat het abstractieniveau van de betogen in commissies en PS-vergaderingen grotendeels met elkaar overeenkomt. Hier zit overlap in. Gesteld kan worden dat de betogen niet 'onnodig' herhalend zijn maar in PS grotendeels dienen als korte inleiding en/of toelichting op ingenomen standpunten (functioneel herhalend).

Herhaling tussen Statenleden onderling:

Kenmerkend voor de betogen (in eerste termijn) in de commissie is dat vrijwel niet wordt gerefereerd aan vragen/standpunten van andere fracties die eerder in dezelfde termijn aan bod zijn gekomen. Ook in de gevallen waar een standpunt/vraag reeds door een andere fractie naar voren is gebracht, komt het regelmatig voor dat ditzelfde standpunt nogmaals door een andere fractie met dezelfde strekking wordt verwoord. De belangstelling voor het onderwerp speelt een rol om de mening duidelijk te verkondigen, ook indien deze overeenkomt met een vorige spreker. Dit komt overeen met de mening van een aantal Statenleden dat een politiek standpunt ook wordt verkondigd in het geval dit reeds door een ander Statenlid naar voren is gebracht.

Eerder is al geconstateerd dat er meer fracties zijn dan in de vorige periode (9 in plaats van 6). Behandeling van één agendapunt met 1^e en 2^e termijn betekent dat er al 18 keer vanuit PS kan worden gesproken.

Herhaling tussen 1^e en 2^e termijn:

De betogen in 1^e en 2^e termijn zijn nauwelijks herhalend.

Minder herhaling door Statenontmoetingen:

Door het organiseren van zogenaamde opiniërende statenontmoetingen was de verwachting dat discussies die breed/integraal gevoerd moeten worden, niet meer in meerdere commissies hoefden te worden behandeld (maar via een statenontmoeting zouden worden opgepakt). Het afgelopen jaar zijn uitsluitend verkennende Statenontmoetingen georganiseerd. Uitzondering was de statenontmoeting waarin de begroting behandeld werd. Deze was geen succes door onvoldoende onderscheid tussen de verkennende en opinievormende ontmoeting en de (in tweede instantie) gekozen informele vorm (ontvangstzaal).

De consequentie is dat er niet minder herhaald is door de opiniërende Statenontmoetingen. Het is nog te vroeg om de gevolgen van de Statendebatten (v.w.b. herhalingen) te kunnen overzien.

Vergaderdruk i.v.t. voorgaande jaren

Zoals hierboven beschreven zijn door het niet-slagen van de opiniërende Statenontmoetingen, uitvoerige discussies in de commissies gebleven. De vergaderdruk is hierdoor dan ook niet afgenomen. Integendeel, uit de registratie van de verslagen blijkt dat de gemiddelde vergaderduur van de commissies (met uitzondering van de commissie OGB) en PS-vergaderingen in de eerste helft van 2012 gemiddeld langer was dan die in de overeenkomstige periode van 2010.

Eén verklaring voor het feit dat er langer vergaderd wordt, is het feit dat er meer fracties zijn dan in de vorige periode. De Statenontmoetingen en sinds kort de Statendebatten zijn deels ten koste gegaan van de ruimte voor werkbezoeken, presentaties, excursies en andere besprekingen. De Statengriffie ervaart praktische problemen met het inplannen van de diverse soorten bijeenkomsten.

Dat de vergaderdruk niet is afgenomen blijkt ook uit de reacties van Statenleden. Van de Statenleden vindt 40% de vergaderdruk te hoog. De rest (60%) vindt de druk eveneens hoog, maar ziet dit als onderdeel van het vak.

Alternatieven

Om het aantal vergaderingen te verkleinen en tegelijkertijd efficiënter te vergaderen wordt door Statenleden en andere betrokkenen een aantal opties genoemd zoals het verminderen danwel afschaffen van commissies. Ook wordt gewezen op de zelfdiscipline van Statenleden voor wat betreft de mate van agendering van ingekomen stukken. In de aanbevelingen wordt hier nader op ingegaan.

4.3 Een grotere externe betrokkenheid

Aanleiding voor het formuleren van dit doel was de constatering dat vergaderingen als saai werden ervaren en er weinig publiek in de statenzaal mocht worden begroet. Door het aanbrengen van een heldere scheiding tussen beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming kan het voor externen aantrekkelijker worden om een (c.q. de juiste) vergadering bij te wonen.

Gedurende de pilot is er bij een aantal vergaderingen veel publieke belangstelling geweest (voorbeeld: debat over Natuur, Vitaal Platteland, sociaal domein). Waarschijnlijk zal dit te maken hebben met de maatschappelijke en politieke relevantie van de gekozen thema's.

In de Verkennende Statenontmoetingen bestaat – volgens de begeleidingscommissie – de externe betrokkenheid vooral in de (gevraagde) inbreng van bedrijven, instellingen en andere deskundigen. Wat nog beter kan, is het in gesprek gaan met de groep extern betrokkenen (doorvragen). Veel Statenleden zijn nu nog voorzichtig om 'zich bloot te geven'.

Om aantrekkelijk te worden/blijven voor mensen van buiten is het belangrijk dat er bij hen duidelijkheid is over het onderwerp, de te maken keuzes en de fase van besluitvorming waarin het debat verkeert. Heldere communicatie moet hierin voorzien.

5. BEVINDINGEN KENMERKEN PROCES EN INHOUD

Dit hoofdstuk gaat in op aspecten van het proces en inhoud rond het besluitvormingsproces. Zaken die hierbij aan de orde komen zijn een verbetering van de agendasetting, dialoog en het debat in de staten/commissievergaderingen.

Vragen die hierbij horen zijn: Hoe kan PS zorgen voor agendasetting? Hoe kan het debat onderling en met GS worden verbeterd en hoe kan er integraler worden gedebatteerd? Het hoofdstuk behandelt achtereenvolgens de doelen die hierover zijn geformuleerd, namelijk:

- a. Bevordering 'agendasetting' door PS (onder andere door een strategische agenda en startnotities).
- b. Bevordering van het debat tussen fracties onderling en tussen PS en GS: hoogwaardige dialoog ontwikkelen (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);
- c. Verbetering van het integrale karakter van het debat (t.b.v. kwaliteit van de besluitvorming);

5.1 Agendasetting

Onderdeel van de pilot is het experimenteren met agendasetting door PS. In de praktijk is dit tijdens de pilot op bepaalde onderdelen van de grond gekomen. Het veranderen van de werkwijze vraagt veel van betrokkenen en is niet alleen een technische zaak maar ook een kwestie van de lange adem omdat het deels gaat om een cultuurverandering. PS hebben duidelijk vaker agendasettend opgetreden in vergelijking tot voorgaande jaren. Enkel en alleen kijkende naar de agenda's van de vergaderingen is deze ontwikkeling niet direct waar te nemen. Zo is er gedurende de pilot slechts een tweetal agendapunten op verzoek van PS op de agenda van de commissies en PS geplaatst. Het gaat om financieel toezicht 2012 BZK en advies uitgangspunten begroting 2013. Maar de agendasetting vanuit PS is vooral gebleken uit de verkennende Statenontmoetingen. Een voorbeeld is het onderwerp 'Vitaal Platteland' waarbij de politieke agenda (tussentijds inlassen Statenontmoeting en Statendebat) en deels de koers (verbreding insteek) door PS is bepaald.

Tijdens de pilot is er tussen de begeleidingscommissie en het Presidium onduidelijkheid ontstaan over de regievoering van de agenda van Statenontmoetingen. Nu de pilot is beëindigd, is het duidelijk dat de rol van agendavoering (weer) bij het Presidium ligt. Voor een optimale sturing en planning (op lange termijn) is de Strategische Agenda een relevant instrument. Tevens moet nagedacht worden hoe nieuwe verkennende Statenontmoetingen inhoudelijk voorbereid gaan worden. In de aanbevelingen zal hier nader op worden ingegaan.

Een actuele ontwikkeling die ook bepalend is voor de agendasetting vanuit PS betreft de organisatie van de Statendebatten. Deze debatten (o.a. over de financiële situatie/begroting 2013, Vitaal Platteland) zijn door en voor PS georganiseerd. De rol van GS hierbij is die van toehoorder. In het debat presenteren en bediscussiëren partijen hun visie op het thema. De eerste ervaringen met het zogenaamde Statendebat zijn positief. Zij geven alsnog invulling aan fase 2 van het B.O.B.-model: oordeelsvorming. De vraag die nog speelt betreft de rol van GS. Moet deze actief worden of passief blijven. Beiden hebben voor- en nadelen. Voordeel van actieve participatie van GS is dat het duidelijkheid verschaft over de visie/richting van GS. Het risico van een vorm waarbij GS actief participeert is dat het een veredelde commissie/ps-vergadering, of een vragenuurtje wordt waarbij de visie van GS centraal staat en niet het debat tussen fracties.

Een deel van de fracties/leden is van mening dat het geen (belangrijke) taak van PS is om pro-actief (voor GS aan) beleid te agenderen: PS is er om GS te controleren en niet andersom, aldus hun visie.

Tenslotte speelt mee dat bepaalde gewenste veranderingen tijd nodig hebben om zich te nestelen in de Drentse cultuur.

Strategische Agenda

De Strategische Agenda (SA) is een belangrijk instrument voor het kunnen uitvoeren van een goede agendasetting. Een Strategische Agenda heeft een aantal functies en mogelijkheden. Zo biedt een SA mogelijkheden om:

- vooruit te plannen; (en inzicht en overzicht in planning van strategische dossiers)
- tijdig te organiseren;
- instrumenten bewust te kiezen; (bijvoorbeeld om over onderwerp een Statenontmoeting, Statendebat of een technische vragenronde vooraf te organiseren of te verzoeken om een startnotitie);
- strategische thema's/initiatieven gedegen voor te bereiden (zowel voor fracties als voor ondersteuning).

De SA is in de pilotperiode slechts beperkt van de grond gekomen. De ontwikkeling van een Strategische Agenda sluit aan op het B.O.B.-model en was geënt op de organisatie van verkennende en opiniërende statenontmoetingen. Nadat deze werkwijze was losgelaten⁴ was daarmee ook een einde gekomen aan de verdere ontwikkeling van de SA. Belangrijke voorwaarde is dat de onderwerpen van de SA en daarmee ook van de Statenontmoetingen en Statendebatten statenbreed gedragen moeten worden en moeten bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van PS. Veelal betreft het onderwerpen met een strategisch karakter. In de aanbevelingen zal een concreet voorbeeld van een uitgewerkte Strategische Agenda – beheerd door het Presidium – worden gepresenteerd.

Startnotities

Eén van de aanvullende adviezen om het proces te optimaliseren was om te gaan werken met startnotities. De gedachte achter startnotities is dat PS in een vroegtijdig stadium worden betrokken bij beleid- en visievorming en dat in dit stadium wordt gewerkt met meerdere alternatieven c.q. keuzes voor PS. Het op deze manier werken met startnotities bevordert de mogelijkheden tot het maken van afwegingen en daarmee tot een goede oordeelsvorming. Er is nog weinig ervaring opgedaan met startnotities. Als PS nog wil werken met startnotities zullen zij duidelijk en helder aan GS moeten formuleren dat ze een startnotitie verwachten. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van de Strategische Agenda. Tot op heden is dit niet gebeurd.

5.2 Bevordering van het debat tussen fracties onderling en tussen PS en GS.

Het debat tussen fracties heeft een positieve impuls gekregen door de recent georganiseerde Statendebatten. De dialoog kan nog beter worden als fracties in de debatronde van een Statendebat (ter info: een debatronde volgt op een visieronde) ingaan op en reageren op elkaars standpunten (de dialoog). Een vereiste voor een goed Statendebat is een breed draagvlak over de onderwerpen van debat.

Volgens de Statenleden is door de Statenontmoetingen de besluitvorming van PS verbeterd. Deze bevinding zegt echter niets over de kwaliteit van het debat, want hierover zijn vrijwel alle respondenten het eens. Dit is slechts ten dele verbeterd en kan nog steeds beter. Dit geldt voor zowel het debat tussen de fracties onderling als het debat met GS. Er wordt een aantal redenen opgegeven voor het

⁴ Besluitvorming in presidium van 3 en 24 oktober 2011

niet geheel uit de verf komen van een goed debat. Volgens een deel van de respondenten hangt de kwaliteit van het debat samen met de kwaliteit c.q. creativiteit van de deelnemers zelf. Om tot verbetering te komen zouden deelnemers meer op hoofdlijnen hun visie moeten presenteren en minder op het niveau van details. Daarnaast is er een aantal belemmeringen dat samenhangt met de vorm van het debat. Zo ziet een aantal Statenleden verbetering als het debat niet zozeer gericht is op het stellen van verduidelijkende vragen aan GS (waarna GS deze vervolgens in chronologische volgorde beantwoordt) maar op het debatteren met elkaar.

Om tot verbetering te komen wordt door de respondenten een aantal concrete suggesties gedaan. Het vaakst wordt opgemerkt om vaker een betreffend thema te bediscussiëren in plaats van de exacte inhoud/details van een Statenstuk. Een dergelijk debat zorgt voor een debat op hoofdlijnen en voorkomt een batterij van gedetailleerde vragen. Het zorgt er tevens voor dat GS niet in de rol van verantwoording/verdediging zit maar meer in de rol van “meedenker”. Een andere suggestie die wordt gedaan is om GS te verzoeken de beantwoording van de vragen anders te behandelen. Specifieke vragen kunnen door ambtenaren (zoveel mogelijk vooraf) schriftelijk worden beantwoord. Deze suggestie hangt samen met een ander mogelijk verzoek aan GS, namelijk om vragen van Statenleden in de vergaderingen gebundeld per onderwerp te behandelen en niet op chronologische volgorde. De verwachting is dat door deze suggesties het debat minder krampachtig wordt gevoerd en er een betere dialoog met GS en tussen PS op gang zal komen. In zo'n debat zal een cultuur ontstaan waarin er voor GS ook ruimte is om vragen te stellen, aldus respondenten.

5.3 Integraliteit van debat

Onder een integraal karakter van het debat wordt verstaan dat vanuit zoveel mogelijk invalshoeken wordt gedebatteerd met als doel het verhogen van de kwaliteit van besluiten.

Het integrale karakter hangt volgens de commissievoorzitters samen met de oorspronkelijke aanleiding van de pilot: het mogelijk afschaffen van commissies en een opbouw in drie delen. verkennend, oordeelsvormend en besluitend. In de huidige systematiek waarbij de B.O.B.-vorm gedeeltelijk is ingevoerd komt deze integraliteit beperkt aan bod. In commissies wordt – door verdeling van onderwerpen – beperkt integraal vergaderd. Terwijl de brede thema's van de laatste jaren hier wel om vragen (uiteraard zijn er ook thema's waarbij een integrale benadering niet is vereist). In PS wordt vaker integraal gedebatteerd dan in commissies. Met name de thema's die in Statenontmoetingen vanuit diverse invalshoeken zijn belicht, worden integraal besproken. Dit blijkt ook uit de videoverslagen van de hierop volgende commissie- en Statenvergaderingen. Analyse van deze beelden toont aan dat onderwerpen die ook in de Statenontmoeting zijn behandeld weldegelijk integraal worden behandeld in commissie en PS. Zo wordt bijvoorbeeld diverse malen verwezen naar aanpalende beleidsterreinen – en visies zoals het onderwerp krimp, financiën en natuur. Ook de twee Statendebatten die rond de zomer zijn georganiseerd waren integraal van karakter.

<p>Van de Statenleden vindt 7% dat in de Staten integraal wordt gedebatteerd. Zestig procent vindt dat er in de toekomst integraler dan nu gedebatteerd moet worden, 30% vindt van niet, 10% heeft geen mening.</p>

Gesteld kan worden dat de Statenontmoetingen en Statendebatten bij hebben gedragen aan een integraler debat. Daarnaast is PS kritisch op zichzelf en staat open voor initiatieven tot verbetering.

6. BEVINDINGEN CULTUURKENMERKEN

In hoofdstuk 6 staan de cultuurkenmerken centraal.

In de pilot zijn hierover drie doelen geformuleerd:

- a. Meer aandacht voor kaderstelling (beleidskeuzes) en minder voor (technische en/of beheersmatige) details;
- b. Rol- en positieversterking van de Statenleden tijdens de vergaderingen: verruiming van debatvaardigheden;
- c. Meer interacties tijdens de vergaderingen t.b.v. de verlevendiging van het debat.

6.1 Kaderstelling versus technische details

Technische details

Uit de analyse van de videoverslagen van een aantal (eerder genoemde) vergaderingen is een wisselend beeld af te leiden over de mate van detaillering van vragen. Technische, beheersmatige vragen worden afgewisseld met kaderstellende punten. Opgemerkt moet worden dat wat voor de ene fractie een detail is, voor een andere fractie een hoofdzaak kan zijn. Ten opzichte van voorgaande jaren is de opvatting dat het aantal technische c.q. detailvragen kleiner is geworden. In totaal een kwart van de Statenleden is dan ook van mening dat het aantal technische vragen in vergaderingen niet te groot is. Echter, een grotere groep Statenleden (namelijk ruim 40%) vindt nog steeds dat er te veel technische vragen worden gesteld. Een derde deel van de leden is neutraal in haar mening. Om technische vragen zo veel mogelijk buiten het debat te laten is het een mogelijkheid om schriftelijke rondes vooraf aan het debat te organiseren. Bij de behandeling van de begroting is deze extra tussenstap reeds georganiseerd. Fracties konden schriftelijk meerdere technische vragen stellen aan GS. In totaal zijn 36 technische vragen gesteld. Eén fractie heeft 12 technische vragen gesteld over de begroting. Daarnaast is een inloopuur voor technische vragen een dag voor de behandeling in de statenontmoeting georganiseerd. Zo'n 8 Statenleden van 5 à 6 fracties hebben hier – naar tevredenheid - gebruik van gemaakt. Ondanks dat de vergaderdruk dus niet is gedaald, is het overgrote merendeel van de Statenleden wel positief over de mogelijkheid tot het vooraf schriftelijk laten beantwoorden van technische vragen. Naar de mening van de Statenleden wordt het debat hierdoor meer op hoofdlijnen gevoerd en minder op technische zaken. Het merendeel van respondenten is ook van mening dat het vooraf laten beantwoorden van technische vragen het debat over de begroting heeft verbeterd. Advies van vrijwel alle Statenleden is dan ook dat ook bij complexe en strategische beleidsvoorstellen er altijd een technische vragenronde vooraf moet worden ingebouwd.

Ruim 70% van de Statenleden vindt dat het vooraf laten beantwoorden van technische vragen, vaker ingebakken moet worden in het voortraject
--

In het vorige hoofdstuk werden al suggesties gedaan om te komen tot meer hoofdlijnen in het debat. Samen met het voorstel tot het vooraf filteren van technische vragen, worden vergaderingen meer kaderstellend van karakter, zo is de opinie.

Vaste spreek- en vergadertijden

Uit de evaluatie met de leden blijkt dat vaste spreektijden in de commissies meestal goed werken. Vaste spreektijden zorgen voor duidelijkheid en geven op neutrale wijze de grenzen aan. De vaste spreek- en vergadertijden worden door de commissievoorzitters gehandhaafd zolang deze geen

inbreuk doen aan het debat. Dit komt overeen met de mogelijkheden waarin het Reglement van Orde voorziet. Uiteraard is het niet alleen de taak van de voorzitter om te zorgen voor handhaving van de regels. Alle leden hebben hierin een eigen gedeelde verantwoordelijkheid.

Met betrekking tot de vaste eindtijden van de commissievergaderingen wordt gesteld dat dit een streeftijd is. Afhankelijk van de agenda later op de dag kan besloten worden om enigszins uit te lopen danwel agendapunten door te schuiven. Van belang is dat commissievoorzitters weten (of in commissie navraag doen) of en zo ja welke agendapunten in geval van uitloop doorgeschoven kunnen worden naar een volgende vergadering.

6.2 Versterking van de Statenleden: debatvaardigheden

In het vorige hoofdstuk is al gerefereerd aan het verhogen van de kwaliteit van de dialoog. Hiervoor zijn verschillende suggesties gedaan. Een andere mogelijkheid om de rol en positie van Statenleden te verbeteren betreft het trainen van debatvaardigheden. De afgelopen 2 jaar hebben 5 Statenleden een training in debatvaardigheden gevolgd. Alle 5 hebben (enigszins) baat gehad bij deze training. De helft van de Statenleden heeft (in meer of mindere mate) behoefte aan een soort debattraining. De vraag naar het bijspijkeren van debatvaardigheden is niet partij-gebonden. Zowel leden van kleine als grote fracties ervaren de behoefte aan extra training. Over de vraag wie een debattraining zou moeten organiseren zijn de meningen verdeeld, ook binnen de fracties. De helft van de leden (eveneens niet-partijgebonden) vindt dat dit statenbreed georganiseerd kan worden. Iets minder dan de helft van de Statenleden geeft de voorkeur aan een training georganiseerd door de eigen fractie. De afgelopen jaren lag het initiatief voor trainingen bij de fracties. Gezien het bescheiden aantal Statenleden dat de afgelopen paar jaar een training volgde, kan het raadzaam zijn dit gezamenlijk op te pakken. Uiteraard is deelname in dat geval op basis van vrijwilligheid.

6.3 Meer interacties tijdens de vergaderingen t.b.v. de verlevendiging van het debat

Om voorzitters een meer sturende rol te laten aannemen en de interactie te bevorderen in het debat (i.p.v. 'vragenrondes') is een training/workshop voor hen verzorgd. De inhoud van deze workshop gaf geen volledige dekking van de behoeften, aldus de voorzitters.

Ondanks deze constatering is er sinds de laatste Statenverkiezingen weldegelijk sprake van verlevendiging en meer interactie in de vergaderingen.

De interruptiemicrofoons worden unaniem genoemd als goede maatregel waardoor meer interacties en verlevendiging tot stand is gekomen. Toch blijft de verlevendiging van het debat sterk afhankelijk van de inbreng van de leden. Lastigheid hierbij is dat 'elkaar aanspreken' volgens een deel van de geïnterviewden geen deel uitmaakt van de Drentse cultuur. Als het debat echt kans van slagen wil maken, zullen de leden elkaar moeten kunnen aanspreken op inhoudelijke standpunten. De 'Drentse beleefdheid' wordt in dit kader gezien als een belemmering voor een goed debat.

Bijlage 1: Bronnen en respondenten

ONDERDELEN	INDICATOREN	feitelijke vaststelling	respondenten*				
			PS (vragenlijst)	commissievoorz	begeleidingscie	statenadv/griffier	CdK
beperken herhalingen technische vragen	analyse van herhalingen in debat	x		x			
	gebruik schriftelijke vragenronde		x				
B.O.B. vergaderdruk	behoefte schriftelijke vragenronde		x				
	inlooppuur gebruik		x				
	inlooppuur behoefte		x				
	technische vragen		x				
	schriftelijke vragen	x					
	Beeld- Opinievorming	x			x	x	
	minder herhaling door SO		x			x	
	minder verg.druk door SO	x	x		x	x	
	SO				x	x	
	oorzaken herhaling				x	x	
	onnodige herhaling				x	x	
	feitelijke vergaderdruk	x	x				
	suggesties				x	x	
	informatievoorziening	B.O in SO	x	x		x	
	gelet op rollen (B en O)	feitelijke verkenn/beeldv. stukken	x				
SO	feitelijke input SO; integraliteit	x					
	startnotities	x					
	behoefte startnotities		x		x		
	SO en BOB		x		x		
	onderdelen SO en BOB		x		x		
	oorzaken				x		
	opzet SO				x		
	alternatieven				x		
	structuren: suggesteies				x		
externe betrokkenheid	vaststellen doel				x		
	optimaliseringswijze				x		
	aantal bezoekers SO,cie, ps	x					
	statistieken dvs, cie etc.	x					
agendasetting PS	vaststellen SA	x					
	behoefte SA				x	x	
	SA voor SO en SD		x		x	x	
	agendasetting				x	x	
	feitelijke agendasetting	x	x		x	x	
bevorderen debat	actieve betrokkenheid ps		x				
	hoogwaardige dialoog		x				
	gebruik van debattrainingen		x				
	nut debattrainngn		x		x		
	voortgang debat		x		x	x	
	kwaliteit van dialoog met GS		x		x	x	
	kwaliteit van dialoog tussen PS		x		x	x	
	behoeften/kansen		x		x	x	

verbeteren integrale karakter debat	vaststellen integraliteit agenda's	x			
	vaststellen aantal vergaderingen	x			
	integraliteit		x	x	x
	doel integraliteit		x	x	
meer kaderstelling minder details	suggesties/kansen		x	x	
	casestudies	x			
	videoverslag	x			
	notulen	x			
	verslagen		x		x
	vaste spreektijden		x		
	handhaving			x	x
versterking debatvaardigheden	trainingen gebruik		x	x	
	wijze van inzet		x		
	analyse videoverslag	x			
meer interacties vergaderingen verlevendiging debat	interrumptiemicrofoons	x	x	x	x
	doel verlevendiging		x		
	middel		x	x	x
	alternatieven		x	x	x

**AANBEVELINGEN N.A.V.
PILOT HERIJKING VERGADERSTRUCTUUR PS c.a.**

28 november 2012

Begeleidingscommissie Pilot Herijking vergaderstructuur

INLEIDING

De begeleidingscommissie van de Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a. heeft na bestudering van het evaluatierapport een aantal aanbevelingen opgesteld. De aanbevelingen vloeien voort uit de bevindingen van het evaluatierapport. Achter elke aanbeveling is aangegeven met welke bevinding (van het evaluatierapport) dit overeenkomt.

AANBEVELING 1

Maak in het besluitvormingsproces met ingang van 2013 structureel gebruik van de volgende instrumenten:

- Verkennende Statenontmoetingen (bevinding 1, 9)
- Statendebatten (bevinding 6, 11, 13)
- Statencommissievergaderingen (bevinding 7)
- Vergaderingen PS

Schematisch:

FASE BESLUITVORMING	INSTRUMENTEN	
	<i>Minder complexe onderwerpen</i>	<i>Strategisch/complex onderwerpen</i>
B eeldvorming		Statenontmoeting (<i>optie</i>) Schriftelijke vragenronde vooraf (<i>optie</i>) Inloopuur (<i>optie</i>)
O rdeelsvorming	Statencommissie	Statendebat (<i>optie</i>) Statencommissie
B esluitvorming	Statenvergadering	Statenvergadering

AANBEVELING 2

Werk bij deze instrumenten aan de hand van onderstaande 'spelregels':

	Staten- ontmoeting*	Statendebat	Staten- commissie	PS
Deelnemers →	PS+bijz. com. leden	PS	PS+bijz.com. leden	PS
Externen →	sprekers op uitnodiging	openbaar	openbaar	openbaar
Waar →	Ontvangstzaal	Statenzaal	Statenzaal	Statenzaal
rol GS →	toehoorder	gewenst als aanwezig toehoorder	deelnemer	deelnemer
Voorzitter →	vice-voorzitter PS	vice-voorzitter PS	Commissie- voorzitter	Voorzitter PS
Verslag- legging →	beeldverslag + presentaties	videoverslag	Besluitenlijst + videoverslag	Besluitenlijst + videoverslag
Inspreekrecht →	nee	nee	ja	nee

*) Kenmerkend voor Statenontmoetingen is de flexibiliteit m.b.t. de vorm.

AANBEVELING 3

3A.

Omwillen van beheersing van de vergaderdruk wordt het aantal structurele vergaderingen in de reguliere cyclus terug gebracht (bevinding 2, 7). Dit zal plaatsvinden door middel van vermindering van het aantal Statencommissies.

Hierbij doen zich 2 varianten voor.

3B.

Variant A = Cyclus met daarin 1 commissie / commissiedag + ruimte voor SO en/of SD.

Variant B = Cyclus met daarin 2 commissies / commissiedagen + ruimte voor SO en/of SD.

Het voorstel is om op basis van een nadere uitwerking door de begeleidingscommissie van beide varianten uiterlijk in juli 2013 op dit punt een nader besluit te nemen voor variant A of B. Dit PS-besluit kan dan met ingang van 1 september 2013 uitvoering krijgen. In de uitwerking worden in ieder geval meegenomen: werkwijze van de Statencommissie(s), waaronder portefeuilleverdeling en overgangsmaatregelen. Doel van de nieuwe werkwijze: met minder vergadertijd meer doen.

In de figuur op de volgende pagina zijn de varianten schematisch in de vergadercyclus weergegeven.

Vergadercyclus tot 1/8/2013

	Week 1	Week 2	Week 3	Week 4	Week 5
Huidige situatie	Commissie 1	Commissie 2	Commissie 3	PS	Werkbezoek / excursies / SO / SD

Vergadercyclus vanaf 1/9/2013

	Week 1	Week 2	Week 3	Week 4	Week 5
Variant A	Ruimte voor werkbezoek / excursies	Commissie	Ruimte voor Statenontmoeting of Statendebat	Ruimte voor werkbezoek / excursies	PS
Variant B	Commissie 1	Ruimte voor Statenontmoeting of Statendebat	Commissie 2	PS	Ruimte voor werkbezoek / excursies

AANBEVELING 4

In het huidige budget van PS is nog geen **budget** opgenomen voor de Statenontmoetingen. Reserveer m.i.v. 2013 een bedrag à € 15.000 op voor de organisatie van Statenontmoetingen (uitgaande van 5 Statenontmoetingen per jaar. Berekening is op basis van kosten van voorgaande ontmoetingen: sprekers, catering, beeldregistratie).

AANBEVELING 5

Gebruik omwille van agendasetting door PS en aandacht voor de lange termijn een **Strategische Agenda** (bevinding 10). Het presidium zal de agenda beheren. Zie de bijlage bij dit stuk voor een voorbeeld hiervan.

AANBEVELING 6

Maak via de Strategische Agenda tijdig kenbaar aan GS dat PS behoefte heeft aan een **startnotitie / schriftelijke vragenronde / inloopuur** m.b.t. een bepaald onderwerp (bevinding 3).

AANBEVELING 7

Organiseer een **statenbrede training in debatvaardigheden** (deelname op vrijwillige basis) (bevinding 15). Waarbij de nieuwe werkwijze in de commissies (zie aanbeveling 3B) leidraad vormt. En deze te koppelen aan de nieuwe werkwijze (najaar 2013).

AANBEVELING 8

Het **Presidium** besluit via de Strategische Agenda tot het organiseren van Statenontmoetingen en Statendebatten (bevinding 9, 10) en stelt hiervoor de thema's vast.

AANBEVELING 9

9a. Stel t.b.v. de Statenontmoetingen een **voorbereidingscommissie** in. Deze bestaat uit leden van alle fracties. De voorbereidingscommissie werkt thema's uit in programma's en kan het presidium suggesties voor nieuwe thema's voorleggen (bevinding 17).

Hieruit voortvloeiend:

9b. De vice-voorzitter van de Staten (voorzitter Presidium) is voorzitter van de voorbereidingscommissie.

Strategische agenda 2013 (voorbeeld)

	JANUARI	FEBRUARI	MAART	APRIL
THEMA				
EUROPA	Statenontmoeting Nadere verkenning mogelijke/gewenste rol van de staten.			
VITAAAL PLATTELAND		Statencommissie <i>Startnotitie GS</i> over keuzemogelijkheden besteding ontwikkelingsgelden.		
NATUUR EN LANDSCHAP		Statenontmoeting Nadere verkenning "internationale doelen". Drents maatwerk.	Statenvergadering Besteding ontwikkelingsgelden natuur (GS-voorstel).	
KLIMAAT EN ENERGIE			Statendebat Af/overweging in samenhang te nemen maatregelen.	Statenvergadering Beleidskader energielandschap (GS- voorstel)
REGIONALE ECONOMIE/ ARBEIDSMARKT	Statenvergadering Notitie arbeidsmarktbeleid (GS-voorstel) Voorafgaand: <i>schriftelijke vragenronde.</i>			