provincie Drenthe

*Staten*stuk 2011-492

Pilot Herijking vergaderstructuur PS c.a.

Voorgestelde behandeling:
- Statencommissie Bestuur & Financiën op 6 juli 2011
- Provinciale staten op 13 juli 2011

Voorgestelde status: **B-stuk**

Voorstel van het Presidium van Provinciale Staten van Drenthe van 6 juni 2011, kenmerk 26/SG/2011005492

Inleiding

Naar aanleiding van de algemene beschouwingen 2010 zijn in het najaar van 2010 de vergaderreglementen[1] van PS en de Statencommissies besproken in het Presidium. Hierbij heeft het Presidium een aantal voorstellen voor aanpassing en verbetering van de beide reglementen geformuleerd.
Het hieruit voortvloeiende voorstel voor Provinciale Staten is besproken in de vergadering van de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie (BFE) van 8 december 2010 (Statenstuk 2011-471). Tijdens deze bespreking is onder andere voorgesteld een pilot te organiseren met het oog op de mogelijke "herijking" van de vergaderstructuur van Provinciale Staten. Afgesproken is de *nieuwe* staten dit voorstel ter besluitvorming voor te leggen. In het Presidium van 31 januari 2011 is hierover nagesproken.

Voorgesteld is om een **Statenwerkgroep** in te stellen met uit iedere fractie één lid, waarbij de vicevoorzitter van de staten optreedt als voorzitter. De werkgroep bereidt een concreet voorstel voor een pilot voor, gericht op de start van de pilot per 1 september 2011. Hierbij worden zij ondersteund vanuit de Statengriffie.
De destijds grofweg geformuleerde doelen van de pilot:

- wegen te toetsen om in het debat van de staten meer aandacht te besteden aan hoofdlijnen en minder aan (technische) details;
- wegen te toetsen om in de vergaderingen minder in herhaling te vallen (commissies en staten);
- wegen te toetsen om het debat *tussen* de fracties te bevorderen en het integrale karakter van het debat te versterken;
- een en ander zou ook moeten leiden tot verbetering van de inhoudelijke dialoog tussen de staten en GS.

De Statenwerkgroep is gevraagd in het voorstel in ieder geval aandacht te besteden aan:

- concretisering van de doelen van de pilot (mee te nemen bij de evaluatie 2012);
- frequentie van de statenvergaderingen tijdens de pilot;
- de opzet en agenda van de statenvergaderingen (indeling in verschillende vergaderblokken zoals informatie-uitwisseling, opinievorming, besluitvorming, beoogde cyclus en samenhang);
- vergadertijden;
- de betrokkenheid van de bijzondere commissieleden bij de vergaderingen c.q. de verschillende vergaderblokken;
- het voorzitterschap tijdens de verschillende vergaderblokken;
- de betrokkenheid van de statenleden bij de verschillende vergaderblokken;
- de betrokkenheid van GS en ambtelijke ondersteuning bij de verschillende vergaderblokken;
- de betrokkenheid van externen bij de verschillende vergaderblokken (onder andere inspreekrecht);
- de benodigde en gewenste ondersteuning vanuit de Statengriffie;
- vergaderschema 1 september 2011–1 augustus 2012;
- overige relevante zaken.

Op 20 april 2011 is het statenstuk 2011-471 (Reglementen van Orde) behandeld door de nieuwe Staten, met daarin het voorstel om de statenwerkgroep in te stellen. Hierbij is de opdracht verbreed met de vraag naar de motivering van de pilot (nut en noodzaak).

[1] Reglement van orde voor de vergaderingen van de Statenvergadering en de Statencommissies.

De statenwerkgroep is vervolgens gestart met haar werkzaamheden op 9 mei jl. De werkgroep heeft een stappenplan vastgesteld op basis van een bestaande VNG-rapportage die de gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd[2]. In 4 vergaderingen is achtereenvolgens gesproken over

- huidige ervaringen,
- wensen tot verbetering,
- oplossingen,
- keuzes.

Het voorliggende advies is hiervan het resultaat.

CONCEPT

[2] *Op het Tweede Gezicht, gemeentelijke vergaderpraktijken nader beschouwd, mei 2009.*

Advies

Het advies bestaat uit een voorstel voor een pilot met betrekking tot de vergaderstructuur en een aantal aanvullende initiatieven met betrekking tot het proces/ de inhoud en de cultuur.

Door de Statenwerkgroep wordt met het oog op het investeren in de **kwaliteit van de besluitvorming** een pilot voorgesteld. Hierin zal geëxperimenteerd kunnen worden met het zogenaamde 'BOB'-model. BOB staat voor Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming: drie fasen van een besluitvormingsproces die elk hun eigen voorbereiding en toepassing hebben en waarvoor verschillende werkvormen kunnen worden gehanteerd. De gedachte hierbij is dat áls men met elkaar een ordentelijk politiek proces wil beleven, het verstandig is 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.

Bij beeldvorming gaat het om het verkrijgen van een goed inzicht in de situatie. 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.

Oordeelsvorming is gericht op het formuleren van een politiek standpunt op grond van argumenten en de weging daarvan.

De fase van besluitvorming is gericht op het formuleren van in ieder geval een meerderheidsstandpunt op basis van argumentatie of onderhandeling.

Concreet wordt het volgende voorgesteld:
- *De vergaderstructuur vernieuwen door de organisatie van de zogenoemde 'Statenontmoeting'[3] op de ochtend van de Statenvergadering.*
- T*ijdens de Statenontmoeting ruimte bieden aan brede informatie-uitwisseling en opinievorming m.b.t. essentiële thema's (waaronder majeure projecten).*
- *De Statenontmoeting bestaat uit een verkennend blok en een opiniërend blok.*
- *De thema's bepalen concreet de vorm en inhoud van de twee blokken in de pilot (ruimte voor **maatwerk en experiment**). Het Presidium voert hierbij aan de hand van de Strategische Agenda de regie (zie onder proces/inhoud).*
- *Voorstellen komen na behandeling in de Statenontmoeting niet (meer) in de commissies aan de orde maar gaan voor besluitvorming door naar de Statenvergadering.*
- *Beperking van de vergadertijden van de commissies (13.30 – 16.30 uur);*
- *Tijdens de pilot op basis van de ervaringen met de Statenontmoeting bezien of en in hoeverre er wijzigingen gewenst zijn m.b.t. de commissies. De verwachting is een vermindering van de commissiedruk (kortere en wellicht minder vergaderingen).*

Zie voor een schematische weergave van de vergadercyclus en documentenstroom de bijlage.

Aanvullend adviseert de Statenwerkgroep het volgende:

Proces/ inhoud

a. Invoering van een **Strategische Agenda** (SA): een planning van de besluitvormingsprocessen t.a.v. geselecteerde thema's. Met behulp van de Strategische Agenda kan door PS c.q. het Presidium vroegtijdig worden bepaald:

[3] Formeel is dit een gecombineerde commissievergadering; toegankelijk voor bijzondere commissieleden.

- In welke fase van een specifiek beleidsproces PS wordt betrokken;
- Met welk doel (informatie-uitwisseling/verkenning, opinievorming of besluitvorming);
- Hoe en wanneer het thema wordt besproken.

Het beheer van de SA wordt in handen gegeven van het Presidium;

b. PS vroegtijdig in beleidsprocessen (doen) betrekken door het voorleggen van beleidsalternatieven via bijvoorbeeld startnotities (om op basis daarvan keuzes te kunnen maken).

c. De Statenwerkgroep doet het presidium de volgende suggesties voor vast te stellen thema's van de Strategische Agenda:

- Voorjaarsnota, Programma Begroting, jaarstukken
- RSP
- ILG
- PNS+/ sociaal beleid)
- Openbaar vervoer (BDU-gelden)
- Regionale economie
- Demografische ontwikkelingen
- Drents Bestuursakkoord

Cultuur

a. Nadruk op kaderstelling in het debat door - waar gewenst - vooraf schriftelijke ''technische'' vragenrondes te organiseren (en dit opnemen in de SA);
b. Trainen van de Statenleden gericht op het versterken van hun rol en positie tijdens vergaderingen (verruiming van debatvaardigheden), waar nodig en gewenst te organiseren via de fracties (eigen partij-instituten).
c. Trainen van de voorzitters in het aannemen van een meer sturende rol en het bevorderen van de <u>interactie</u> in het debat (in plaats van ''vragenrondes'').

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

Doelen vernieuwde werkwijze PS

Op basis van de destijds geformuleerde doelen, de onder 'argumenten' genoemde aandachtspunten en de ervaringen met de huidige werkwijze heeft de Statenwerkgroep de volgende <u>concrete</u> doelen geformuleerd waaraan een nieuwe werkwijze dient te beantwoorden.
De doelen hebben betrekking op: 1) de structuur, 2) het proces/ de inhoud, 3) de cultuur:

1. *Structuur*

<u>Interne doelen</u>:

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

<u>Extern doel</u>:

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

2. *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);

3. 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.

Uitgangspunt van de Statenontmoeting is 'leren door te doen'.
De pilot heeft een verkennend en experimenteel karakter; reden waarom er een rol is weggelegd voor een begeleidingscommissie.
De pilot maakt het verder mogelijk ervaringen op te doen met een nieuwe werkwijze, alvorens een definitief voorstel te doen voor de best passende oplossing voor de Staten van Drenthe.

Argumenten

Bij de uitwerking van het eerste aandachtspunt, *concretisering van de doelen van de pilot*, is door de Statenwerkgroep besproken wat de ervaringen zijn met de huidige wijze van vergaderen. De ervaringen zijn dat:
- Het regelmatig voorkomt dat discussies zowel in de commissie als in de Statenvergadering worden gedaan (overlap).
- Er vooral sprake is van 'vragenrondes' in de commissies. De fracties krijgen en nemen om de beurt het woord.
- Vergaderingen lang (kunnen) duren.
- De handhaving van vergader- en spreektijden door de voorzitters steviger mag worden aangezet, mede met oog op aanwezigheid van derden.
- Er behoefte is aan meer onderling debat en integraliteit bij de behandeling van voorstellen.
- De schriftelijke vragenronde voorafgaande aan de commissievergadering toegevoegde waarde heeft (voorkomt teveel aandacht voor beheer en uitvoering).
- De kleine fracties een hoge werkdruk ervaren en veel baat hebben bij het gebruik kunnen maken van bijzondere commissieleden.
- Er behoefte is aan agendabeheer (plannen van de behandeling van voorstellen en het tijdig toesturen van stukken).

Op basis hiervan zijn de doelen onder 'beoogd beleidseffect' benoemd.

De pilot kan plaatsvinden op basis van het bestaande Reglement van Orde, uitgaande van maximale flexibiliteit ten aanzien van de vorm en inhoud van de Statenontmoeting.

Uitvoering

Met betrekking tot de uitvoering van de Statenontmoeting:
- *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.

Het Presidium heeft een rol in het betrekken van de juiste externen bij de Statenontmoeting.

M.b.t. de organisatie van de statenontmoeting:
De implementatie van de pilot zal door de onderzoeksgroep worden verzorgd die vanaf 1 september 2011 onderdeel uitmaakt van de Griffie. Dit als (afgeleid) onderdeel van twee van hun taken:
- Onderzoek doen naar de werkwijze van Provinciale Staten;
- Verbreding, verdieping, borging en overdracht van kennis.

Langs deze weg draagt de onderzoeksgroep bij aan het bevorderen van de kwaliteit van de besluitvorming binnen het Drents provinciaal bestuur (strategische doelstelling bij de instelling van de onderzoeksgroep).

Tijdsplanning
De pilotperiode start op 1 september 2011 en loopt tot 1 augustus 2012. De eerste Statenontmoeting vindt daarmee plaats op 12 oktober 2011 (zie 'monitoring en evaluatie').

De voorgestelde *tussenevaluatie* vindt plaats in januari 2012 en de *eindevaluatie* in september 2012.

Financiën
Dekking van de kosten van de pilot ca. vindt plaats vanuit de bestaande middelen.

Monitoring en evaluatie
De pilot heeft een verkennend en experimenteel karakter; dit is reden om de Statenwerkgroep als Begeleidingscommissie te laten fungeren.
De Statenwerkgroep volgt als zodanig de effecten van de vernieuwde werkwijze en doet waar nodig voorstellen voor bijsturing aan het Presidium.

Voorgesteld wordt halverwege een tussenevaluatie te houden, en een eindevaluatie.
In de *tussenevaluatie* wordt tevens de conclusie van het Presidium over wijzigingen met betrekking tot de portefeuilleverdeling tussen de commissies meegenomen.

In de *eindevaluatie* wordt door de statenwerkgroep de vernieuwde werkwijze geëvalueerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de geformuleerde doelen (zie 'Beoogde beleidseffecten').

Beide evaluaties worden uitgevoerd door onderzoekers van de Statengriffie.

Extern betrokkenen
Zie communicatie

Communicatie
Persbericht in september

Bijlagen

1. Schematische weergave voorstel pilot herijking vergaderstructuur Provinciale Staten

Ter inzage in de leeskamer

1. Gecombineerd verslag van de interviews met mw. Punt, dhr. Berends en dhr. Vlieger, raad en griffie Gemeente Assen, d.d. 1 juni 2011.
2. Informatie over de vergaderstructuur van gemeente Assen (incl. evaluatie).
3. VNG (2008). Rapportage ''Op het tweede gezicht''.
4. Informatie over de vergaderstructuur van PS Groningen.
5. Informatie over de vergaderstructuur van PS Overijssel (incl. evaluatie).
6. Informatie over de vergaderstructuur van Flevoland.

Assen, 6 juni 2011
Kenmerk: 26/SG/2011005492

Het Presidium van provinciale staten,

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

sb/coll.

CONCEPT

*Ontwerp*besluit

2011-492-1

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van het Presidium van 6 juni 2011, kenmerk 26/SG/2011005492;

BESLUITEN:

I. de pilot zoals voorgesteld uit te voeren en de aanvullende initiatieven;

II. het Presidium de regievoering op de agenda's via de in te voeren (nieuwe) Strategische Agenda te geven;

III. het Presidium de verdere uitwerking en invoering van de pilot en de aanvullende initiatieven laten doen, op advies van de Statenwerkgroep en met betrokkenheid van de ambtelijke organisatie;

IV. de Statenwerkgroep gedurende de pilot periode te laten fungeren als Begeleidingscommissie.

Assen, 13 en 14 juli 2011

Provinciale staten voornoemd,

, griffier , voorzitter

sb/coll

CONCEPT

Voorstel vernieuwing vergaderstructuur Provinciale Staten

Bouwstenen:

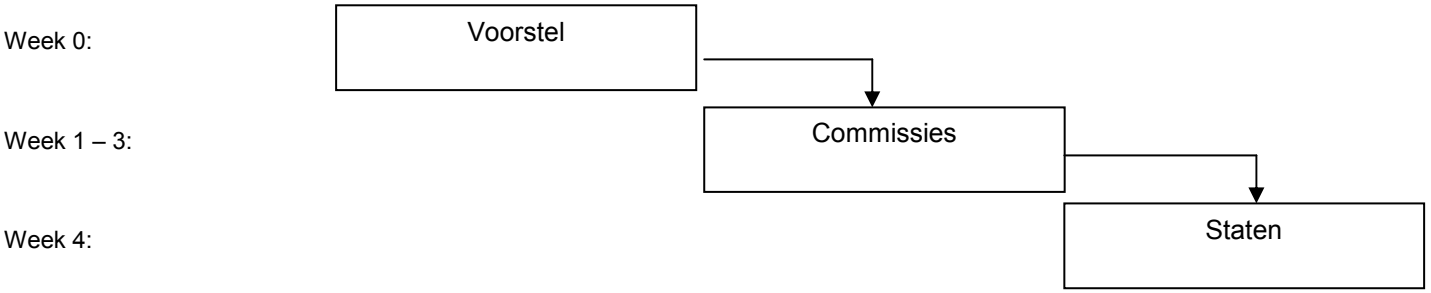
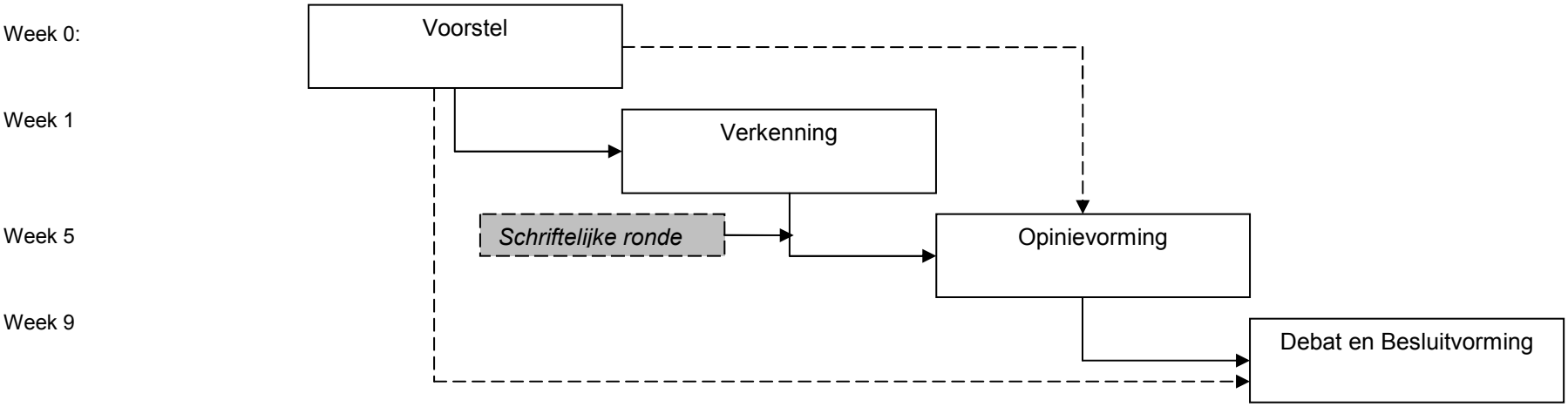
- Gescheiden vergaderdoelen: Bij a) commissievergaderingen en b) Statenvergadering: advisering (a) en advisering en besluitvorming (b).
  Bij c) Statenontmoeting: verkenning en opinievorming.
- Gelijktijdig vergaderen: Nee.
- Vaste deelnemers: Ja, bij a) commissievergaderingen en b) Statenvergadering: Drie commissies met vaste samenstelling: OGB, CE en BF. Desgewenst worden leden van andere commissies uitgenodigd. De Statenvergadering heeft een vaste samenstelling.
  Ja, bij c) De Statenontmoeting is voor Statenleden en bijzondere commissieleden (burgerleden).
- Naar vaste inhoud vergaderen: Ja, bij a) commissievergaderingen: de commissies hebben eigen "portefeuille" (vast pakket beleidsterreinen).
  Nee, bij c) Statenontmoeting. De informatie-uitwisseling wordt bepaald naar behoefte en op basis van de Strategische Agenda.
- Altijd voltallig vergaderen? Nee, bij a) commissievergaderingen: De commissies bestaan uit een deel van de statenleden en bijzondere commissieleden (burgerleden).
  Ja, bij b) Statenvergadering.
  Ja, bij c) Statenontmoeting. De Statenontmoeting is voor Statenleden en bijzondere commissieleden.
- Vaste spreektijd per sessie en/of spreker? Ja, bij a) commissievergaderingen en b) Statenvergadering. In beginsel staan de spreektijden vast (RvO); de voorzitter stuurt hierop.
  Nee, bij c) Statenontmoeting, verkennend blok.
- Cyclus van 5 weken (4 vaste vergaderdagen);
- "Woensdag, Statendag".

1. Vergaderstructuur

		Week 1 woensdag	**Week 2** woensdag	**Week3** woensdag	**Week 4** woensdag	**Week 5** woensdag	**Week 1** woensdag
09.30 - 12.00 uur	*Ruimte voor informatievoorziening*	Werkbezoeken en presentaties ---------- Schriftelijke vragenrondes				*Vrije week*	**Start nieuwe cyclus**
09.00- 10.15 uur 10.30-12.00 uur	*Verkennend blok* *Opiniërend blok*				'Statenontmoeting'		
13.30- 16.30 uur	*"Advisering"*	Commissie OGB	Commissie CE	Commissie BF			
13.30 uur e.v.	*Debat+ Besluitvorming*				Statenvergadering		

2. Documentstroom

<u>Reguliere vergaderstructuur</u>



<u>'Statenontmoeting'</u>