

Statenvoorstel 56/06 A

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 3 november 2006

Statencommissie : Commissie Bestuur en Middelen, 13 oktober 2006

Onderwerp

Sturen met kaders

's-Hertogenbosch

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

Directie

Griffie

Bijlage(n)

1

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Samenvatting

In opdracht van de commissie Beleids evaluatie van Provinciale Staten is een onderzoek verricht met als centrale vraag: "Aan welke noodzakelijke voorwaarden moeten kaderstellende beleidsnota's voldoen willen Provinciale Staten voldoende kunnen sturen en controleren en wil het college van Gedeputeerde Staten geëigende ruimte krijgen om haar uitvoerende taken waar te maken?" Op basis van dit onderzoek is een praktisch toepasbaar toetsingskader voor kaderstellende beleidsnota's ontwikkeld. De commissie Beleids evaluatie stelt voor om het onderzoeksrapport vast te stellen, afspraken te maken over de implementatie ervan en de toepassing van deze afspraken na twee jaar te evalueren.

1. Inleiding

Provinciale Staten hebben in december 2005 het onderzoeksprogramma 2006 van de commissie Beleids evaluatie vastgesteld. Eén van de onderzoeksvoorstellen die dit jaar is uitgevoerd heeft betrekking op de kaderstellende en controlerende rol van Provinciale Staten. Hoe worden deze rollen op dit moment vormgegeven? Hoe kunnen beide rollen verder versterkt worden?

Achtergrond van het onderzoek vormen de veranderde rollen van Provinciale en Gedeputeerde Staten met de invoering van het dualisme. Provinciale Staten stellen de hoofdlijnen van het provinciaal beleid vast. Zij geven de kaders aan, stellen budgetten beschikbaar en controleren de uitvoering van het beleid. De belangrijkste instrumenten hiervoor zijn de Programmabegroting, het Jaarverslag en (meerjarige) kaderstellende beleidsnota's. De door Provinciale Staten vastgestelde kaders moeten (inhoudelijk en/of procesmatig) sturing geven aan de uitvoering door het college van Gedeputeerde Staten. De kaders moeten verder voldoende houvast bieden om achteraf te kunnen controleren of de

uitvoering voldoet aan de door Provinciale Staten uitgezette kaders en/of de doelen bereikt zijn. De vraag is echter of de door Provinciale Staten vastgestelde kaders wel zodanig geformuleerd zijn, dat dit ook daadwerkelijk kan. Weten Provinciale Staten op basis van de vastgestelde kaders wat zij kunnen verwachten aan het einde van de periode in termen van resultaten en realisatie van beoogde doelstellingen? Weten Provinciale Staten hoe de middelen, die zijn vrijgemaakt voor een bepaald beleid, worden ingezet en wat daarmee bereikt wordt? Kunnen Provinciale Staten op basis hiervan controleren of het college van Gedeputeerde Staten op de goede manier uitvoering geeft aan het beleid?

2. Onderzoek en toetsingskader

Centrale vraag in het onderzoek is: “Aan welke noodzakelijke voorwaarden moeten kaderstellende beleidsnota’s voldoen willen Provinciale Staten voldoende kunnen sturen en controleren en Gedeputeerde Staten de geëigende ruimte krijgen om haar uitvoerende taak te realiseren?”

Het eindproduct van het onderzoek is een onderzoeksrapport met daarin opgenomen:

- Een analyse van een aantal provinciale kaderstellende beleidsnota’s, van de wijze waarop tot nu toe vorm wordt gegeven aan de uitvoering ervan en een beschrijving hoe dit zich verhoudt tot de door Provinciale Staten vastgestelde kaders en de mogelijkheden van controle.
- Een beschrijving van voorwaarden waaraan kaderstellende beleidsnota’s moeten voldoen willen zij voldoende mogelijkheden bieden tot sturing vooraf en controle achteraf. Deze voorwaarden zijn ontwikkeld op basis van bovenstaande analyse, een workshop met Statenleden en een aantal theoretische uitgangspunten, zoals de beoogde rolverdeling tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten in het kader van het dualisme.
- Een praktisch toepasbaar toetsingskader voor kaderstellende beleidsnota’s voor Provinciale en Gedeputeerde Staten. Dit toetsingskader kan in de toekomst door Provinciale Staten worden gebruikt bij de beoordeling van de vraag of een kaderstellende beleidsnota voldoende sturings- en controlemogelijkheden biedt en door Gedeputeerde Staten bij de ontwikkeling van kaderstellende beleidsnota’s die voldoen aan de noodzakelijke voorwaarden.

3. Beschouwingen van de commissie Beleidsevaluatie n.a.v. het onderzoek en voorstellen voor de implementatie van het toetsingskader

Het onderzoek getuigt van een gedegen aanpak. Binnen een toch vrij korte tijdsperiode (maart-juni) zijn vele bronnen bestudeerd en is een groot aantal betrokkenen (Statenleden, Gedeputeerden, ambtenaren en uitvoerders) geïnterviewd. Het onderzoek geeft een goed beeld van de complexiteit van het politieke bedrijf na de invoering van het dualisme en van de consequenties die

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

dit heeft voor Provinciale en Gedeputeerde Staten. Zowel de interviews als de workshop met Statenleden hebben ertoe bijgedragen dat zowel de analyse als de oplossingen aansluiten bij de realiteit zoals die ervaren wordt door de commissie Beleidsevaluatie.

De oorspronkelijke onderzoeksvraag had betrekking op de kaderstellende rol van Provinciale Staten. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de problemen, die er op dit punt bestaan, vooral te maken hebben met de veranderde rolverdeling tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten door de invoering van het (samenwerkings)dualisme. Door het dualisme is er feitelijk een situatie ontstaan waarin Provinciale Staten optreedt als opdrachtgever en Gedeputeerde Staten als opdrachtnemer. Dit vergt een aanzienlijke cultuuromslag bij zowel Statenleden als Gedeputeerden. De belangrijkste conclusie van het onderzoek werd dan ook door Statenleden zelf getrokken tijdens de workshop, namelijk dat zij hun rol als opdrachtgever zelfbewuster moeten oppakken.

Behalve de onduidelijkheid over de rolverdeling, komt ook onduidelijkheid over aard, type, functie en eigenaarschap van nota's als één van de oorzaken naar voren van het beperkte sturende en controlerende vermogen van Provinciale Staten. De onderzoekers adviseren Provinciale Staten dan ook om afspraken te maken over de typen nota's die Provinciale en Gedeputeerde Staten hanteren en over de inhoud van deze verschillende typen nota's. In dit kader kunnen het Bestuursakkoord, de Bestuursagenda, de Kadernota en Programmabegroting worden beschouwd als agendasettend ofwel programmerend. Startnotities en Kaderstellende beleidsnota's leggen de inhoudelijke en procesmatige kaders vast. In Uitwerkingsprogramma's worden de kaders vertaald in concrete activiteiten. Via Voortgangsrapportages, Evaluatierapportages en Jaarverslag worden Provinciale Staten in staat gesteld de uitvoering te controleren en indien nodig bij te sturen.

Tijdens de workshop hebben Statenleden aangegeven dat nota's hen vaak "overkomen". Dit vinden zij vooral een probleem als het om kaderstellende nota's gaat. Regelmatig worden Statenleden geconfronteerd met een compleet, met alle relevante partners besproken, verhaal, soms zelfs al gedrukt en in een mooie kافت gehuld. Het is voor Provinciale Staten dan erg moeilijk om nog frank en vrij te reageren. Het vastleggen van programmatische afspraken over kaderstellende nota's in Bestuursakkoord, Bestuursagenda en nader geconcretiseerd in Kadernota en Programmabegroting is een eerste stap om Provinciale Staten tijdig te betrekken bij kaderstellende nota's. De startnotitie is een tweede middel dat Provinciale Staten in de gelegenheid stelt om in een vroegtijdig stadium aan te geven welke eisen zij stellen aan de inhoud en het proces van totstandkoming van deze nota's en op welke wijze zij erbij betrokken

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

wensen te worden. Dit laatste is erg ook belangrijk met het oog op de volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten.

Om ervoor te zorgen dat kaderstellende nota's Provinciale Staten daadwerkelijk in staat stellen om te sturen, te controleren en indien nodig bij te sturen hebben de onderzoekers een aantal eisen geformuleerd waaraan deze nota's moeten voldoen en deze ook verder uitgewerkt. Deze eisen kunnen worden omgezet in een format dat door het college van Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie kan worden gebruikt voor de opstelling van kaderstellende nota's en door Provinciale Staten voor de beoordeling daarvan.

Naast de in het onderzoek aangereikte instrumenten beschikken Provinciale Staten over andere instrumenten om hun kaderstellende rol vorm te geven. Zo hebben zij bijvoorbeeld het initiatiefrecht, het recht om moties vreemd aan de orde van de dag in te dienen en hebben zij ook al eens met succes gebruikt gemaakt van een instrument als het rapporteurschap. Daarnaast speelt de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten in dit verband een belangrijke rol. Voor een evaluatie van deze instrumenten, die deels zijn aangereikt door de VID in 2003 en voorstellen voor de toekomst, wordt verwezen naar de evaluatie van het samenwerkingsdualisme, die op 24 november 2006 wordt besproken tijdens de Statendag. Afspraken zoals voorgesteld in dit onderzoek kunnen bijdragen aan een verdere versterking van de rollen van Provinciale Staten.

De commissie Beleidsevaluatie stelt Provinciale Staten daarom voor om:

1. Het onderzoeksrapport vast te stellen en de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven.
2. In te stemmen met de acties die moeten leiden tot de implementatie van de onderzoeksresultaten:
 - a. Provinciale Staten stellen een overzicht van typen en functies van provinciale nota's vast dat door Provinciale en Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie als uitgangspunt wordt gehanteerd. Hierbij wordt het voorstel van de onderzoekers als uitgangspunt genomen. Dit voorstel houdt in dat er alleen nog maar gewerkt wordt met de volgende typen nota's:

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

- Bestuursakkoord: hoofdlijnen beleid bestuursperiode;
 - Bestuursagenda: politieke prioriteiten bestuursperiode;
 - Startnotitie: principebesluit nieuw beleid/beleidswijziging;
 - Kaderstellende beleidsnota: kader uitvoering beleid;
 - Uitwerkingsprogramma: uitwerking beleid in concrete activiteiten;
 - Kadernota: aanvullende beleidsvoorstellen komend jaar;
 - Programmabegroting: hoofdlijnen beleid en financiële implicaties komende jaren;
 - Voortgangsrapportage: tussentijdse verslaglegging van activiteiten en resultaten;
 - Jaarverslag: verantwoording beleid en financiële consequenties voorgaande jaar;
 - Evaluatierapportage: uitgebreide onafhankelijke beoordeling van activiteiten en resultaten.
- b. Voor de komende Bestuursperiode gaan Provinciale Staten, op basis van het Bestuursakkoord en de Bestuursagenda, werken met een programmatisch overzicht van kaderstellende nota's dat wordt vastgesteld door Provinciale Staten en bewaakt door het presidium. Dit overzicht wordt jaarlijks geactualiseerd in de Bestuursagenda.
- c. Gedeputeerde Staten krijgt de opdracht om voorafgaand aan de opstelling van een kaderstellende nota een startnotitie voor te leggen aan Provinciale Staten op grond waarvan Provinciale Staten richtlijnen kunnen geven met betrekking tot proces en inhoud en kunnen aangeven hoe zij betrokken willen worden bij de totstandkoming van de nota. De startnotitie omvat in ieder geval een eerste probleemanalyse die nut en noodzaak van een kaderstellende nota aangeeft; een voorstel voor de werkwijze bij de voorbereiding van de nota; een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en de rol van Provinciale en Gedeputeerde Staten, de bijdrage die van Provinciale Staten wordt gevraagd en de beleidsvrijheid waarover de provincie beschikt en een eerste schets van mogelijke oplossingsrichtingen (scenario's).
- d. De griffie krijgt de opdracht om in overleg met de ambtelijke organisatie de eisen voor kaderstellende nota's, zoals geformuleerd door de onderzoekers, op te nemen in een format dat door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie wordt gebruikt bij de opstelling van kaderstellende nota's en door Provinciale Staten bij de beoordeling daarvan. Deze eisen zijn: de nota dient aan algemene vormvereisten te voldoen; nut en noodzaak van de nota dienen te zijn vastgesteld; de nota moet helderheid over verantwoordelijkheden en beleidsruimte geven;

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

de nota dient een verantwoorde en aansprekende inhoudelijke visie te bevatten; beleidsprestaties dienen op beargumenteerde wijze te zijn gespecificeerd; de nota moet aangeven hoe het college van Gedeputeerde Staten tijdens de beleidsuitvoering gaat sturen; de nota dient helderheid te geven over de financiële middelen die voor de uitvoering nodig zijn en het proces rond bijsturing, controle en informatie dient adequaat georganiseerd te zijn.

- e. Het presidium krijgt de opdracht om de resultaten van deze afspraken na twee jaar te laten evalueren.

Deze afspraken/instrumenten kunnen Provinciale Staten ondersteunen bij het verder vormgeven van hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Zoals de onderzoekers hebben aangegeven vereist dit echter een zelfbewuste houding van Statenleden, een goede communicatie tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten en een goede ondersteuning van Statenleden, m.n. wat betreft de informatievoorziening. Deze aspecten komen aan de orde in de evaluatie van het samenwerkingsdualisme waaraan eerder in dit voorstel is gerefereerd.

4. Het voorstel

Wij stellen u voor te besluiten conform bijgaand ontwerp-besluit.

Commissie voor Beleidsevaluatie,
De voorzitter,

Secretaris,

Prof. Dr. N.J.M. Nelissen

ir. P.F.L. Feimann

Auteur: D. Gorgels toestel (073) 681 23 82

Bijgevoegd treft u de volgende bijlagen aan:

1. Onderzoeksrapport Sturen met kaders.

Ontwerp-besluit 56/06A B

Voorgestelde behandeling:

PS-vergadering : 3 november 2006

Statencommissie : Commissie Bestuur en Middelen,
13 oktober 2006

Onderwerp

Sturen met kaders

's-Hertogenbosch

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

Directie

Griffie

Bijlage(n)

1

Provinciale Staten van Noord-Brabant,

- gelezen het voorstel van de commissie Beleidsvaluatie, d.d. 31 augustus 2006;
- gelet op het advies van de commissie BM, d.d. 13 oktober 2006;

besluiten:

1. Het onderzoeksrapport vast te stellen en de conclusies en aanbevelingen te onderschrijven.
2. In te stemmen met de acties die moeten leiden tot de implementatie van de onderzoeksresultaten:
 - a. Provinciale Staten stellen een overzicht van typen en functies van provinciale nota's vast dat door Provinciale en Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie als uitgangspunt wordt gehanteerd. Hierbij wordt het voorstel van de onderzoekers als uitgangspunt genomen. Dit voorstel houdt in dat er alleen nog maar gewerkt wordt met de volgende typen nota's:

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

- Bestuursakkoord: hoofdlijnen beleid bestuursperiode;
 - Bestuursagenda: politieke prioriteiten bestuursperiode;
 - Startnotitie: principebesluit nieuw beleid/beleidswijziging;
 - Kaderstellende beleidsnota: kader uitvoering beleid;
 - Uitwerkingsprogramma: uitwerking beleid in concrete activiteiten;
 - Kadernota: aanvullende beleidsvoorstellen komend jaar;
 - Programmabegroting: hoofdlijnen beleid en financiële implicaties komende jaren;
 - Voortgangsrapportage: tussentijdse verslaglegging van activiteiten en resultaten;
 - Jaarverslag: verantwoording beleid en financiële consequenties voorgaande jaar;
 - Evaluatierapportage: uitgebreide onafhankelijke beoordeling van activiteiten en resultaten.
- b. Voor de komende Bestuursperiode gaan Provinciale Staten, op basis van het Bestuursakkoord en de Bestuursagenda, werken met een programmatisch overzicht van kaderstellende nota's dat wordt vastgesteld door Provinciale Staten en bewaakt door het presidium. Dit overzicht wordt jaarlijks geactualiseerd in de Bestuursagenda.
- c. Gedeputeerde Staten krijgt de opdracht om voorafgaand aan de opstelling van een kaderstellende nota een startnotitie voor te leggen aan Provinciale Staten op grond waarvan Provinciale Staten richtlijnen kunnen geven met betrekking tot proces en inhoud en kunnen aangeven hoe zij betrokken willen worden bij de totstandkoming van de nota. De startnotitie omvat in ieder geval een eerste probleemanalyse die nut en noodzaak van een kaderstellende nota aangeeft; een voorstel voor de werkwijze bij de voorbereiding van de nota; een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en de rol van Provinciale en Gedeputeerde Staten, de bijdrage die van Provinciale Staten wordt gevraagd en de beleidsvrijheid waarover de provincie beschikt en een eerste schets van mogelijke oplossingsrichtingen (scenario's).
- d. De griffie krijgt de opdracht om in overleg met de ambtelijke organisatie de eisen voor kaderstellende nota's, zoals geformuleerd door de onderzoekers, op te nemen in een format dat door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie wordt gebruikt bij de opstelling van kaderstellende nota's en door Provinciale Staten bij de beoordeling daarvan. Deze eisen zijn: de nota dient aan algemene vormvereisten te voldoen; nut en noodzaak van de nota dienen te zijn vastgesteld; de nota moet helderheid over verantwoordelijkheden en beleidsruimte geven;

Datum

11 september 2006

DIS-nummer

1221040

de nota dient een verantwoorde en aansprekende inhoudelijke visie te bevatten; beleidsprestaties dienen op beargumenteerde wijze te zijn gespecificeerd; de nota moet aangeven hoe het college van Gedeputeerde Staten tijdens de beleidsuitvoering gaat sturen; de nota dient helderheid te geven over de financiële middelen die voor de uitvoering nodig zijn en het proces rond bijsturing, controle en informatie dient adequaat georganiseerd te zijn.

- e. Het presidium krijgt de opdracht om de resultaten van deze afspraken na twee jaar te laten evalueren.

's-Hertogenbosch, 3 november 2006
Provinciale Staten van Noord-Brabant,
de voorzitter

de griffier