

AGENDASETTING DOOR PROVINCIALE STATEN

ADVIESOPDRACHT STATENLIDNU
BACHELOR BESTUURSKUNDE
TILBURG UNIVERSITY



OPGESTELD DOOR
Roy Fonken
Rico Pistorius
Mick Gutlich
Pieter-Paul Koeijmans
Rauf Odabasi

Voorwoord

Het onderstaande rapport is een onderzoek naar Provinciale Staten waar wij kijken naar de macht van Provinciale Staten met betrekking tot het bepalen van de provinciale agenda. Wij schrijven dit rapport met vijf derdejaars bestuurskundestudenten van Tilburg University, naar aanleiding van het vak Atelier: consultancy & beleidsadvisering, waarbij wij de opdracht krijgen een adviesrapport voor een echte opdrachtgever te schrijven. De opdracht voor dit onderzoek krijgen wij van Statenlidnu.

Hoewel wij elk het schrijven van het rapport anders ervaren, is het voor ons allen een bijzondere leerervaring. Voor het eerst kunnen we alle kennis die we hebben opgedaan in onze studieperiode toepassen op een opdracht in het werkveld. De opdracht moet ook, anders dan andere opdrachten, op een professionele manier worden benaderd.

Aangezien deze opdracht door meerdere studenten is geschreven hebben we de werkdruk over ons allen verdeeld. De afname en uitwerking van de interviews, die een belangrijke kern van ons onderzoek vormen, hebben we zo gelijk mogelijk verdeeld over de groep. Hetzelfde geldt voor de uitwerking van de deelvragen die wij hebben gevormd. Door verder ook vaak samen de voortgang te bespreken is het uiteindelijk gelukt om vanuit deze verdeling een goedlopend rapport op te stellen.

Bij het opstellen van dit onderzoek zijn wij erg geholpen door een aantal mensen. Als eerste zijn wij gedurende het hele onderzoek erg geholpen door onze opdrachtgever: Yvon van Loon, die ons feedback en tips geeft. Verder zijn wij goed ondersteund door onze begeleider vanuit de universiteit, Malu Vermeer, met wie wij op meerdere momenten hebben kunnen overleggen om ons verder op weg te helpen met het onderzoek. Als laatste nog een speciaal bedankje voor alle Statenleden en leden van de griffie die de tijd hebben vrijgemaakt om deel te nemen aan de interviews die erg belangrijk waren voor ons onderzoek.

Wij wensen u allen veel plezier bij het lezen van ons rapport.

Roy Fonken
Rico Pistorius
Mick Gutlich
Pieter-Paul Koeijmans
Rauf Odabasi

Tilburg, 20 mei 2022

Samenvatting

Het doel van dit rapport is om enerzijds te onderzoeken hoe de provinciale agenda wordt bepaald en wat de rol van Statenleden hierin is. Anderzijds biedt het aanbevelingen om de positie van Statenleden te verbeteren om beter de provinciale agenda te beïnvloeden. Deze samenvatting is zeer beknopt. Het rapport verder lezen is noodzakelijk om de onderstaande aanbevelingen te begrijpen.

Werkwijze

Er zijn 32 interviews afgenomen met Statenleden in acht verschillende provincies. Daarnaast zijn alle schriftelijke vragen, moties en amendementen van negen provincies geanalyseerd in de periode januari 2019 en februari 2022.

Aan de hand van deze data hebben we de formele en informele instrumenten in kaart gebracht die Statenleden tot hun beschikking hebben en de effectiviteit van deze instrumenten beoordeeld. Daarnaast hebben we de verschillen tussen de oppositie en coalitie bekeken en wanneer de provinciale agenda bepaald wordt. Als laatste hebben we de knelpunten en verbeterpunten voor Statenleden met betrekking tot agendasetting van provinciale agenda beschreven en geanalyseerd.

Aanbevelingen

Op basis van deze resultaten doen wij een negental aanbevelingen om de positie van Statenleden te versterken met betrekking tot de provinciale agenda en de knelpunten aan te pakken die Statenleden benoemd hebben.

1. Samenvattingen van lange beleidsstukken helpen om Statenleden sneller tot de kern te laten komen.
2. Aan de andere kant zorgt juist méér tussentijdse informatie vanuit Gedeputeerde Staten om achteraf flink tijd te besparen.
3. Investeer daarom in de voorkant van de besluitvorming, zodat het tijdens Statenvergaderingen soepeler gaat.
4. Maak de vergadercultuur bespreekbaar en creëer een cultuur waarin iedereen bereid is naar elkaar te luisteren. Kijk kritisch naar de vergaderwijze en leer van elkaar, deze is per provincie verschillend.
5. Maak een uniform beleid in fractieondersteuning. Iedere fractie in iedere provincie heeft andere ondersteuning. Stem dit meer op elkaar af en biedt ondersteuning aan iedereen, maar doe wel recht aan de verkiezingsuitslag.
6. Pleit voor een hogere vergoeding om het vak aantrekkelijker te maken, maar dan alleen als hiermee tijd 'gekocht' kan worden.
7. Verhoging van de doorlooptijd en kennis van Statenleden maakt Statenleden veel effectiever.
8. Creëer een eigen Statenagenda voor het overzicht.
9. Leer van elkaar. Er zijn grote verschillen tussen de provincies. Er valt ontzettend veel van elkaar te leren. Blijf niet in je eigen bubbel, maar leer van elkaar.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Samenvatting	2
Werkwijze.....	2
Aanbevelingen	2
Inhoudsopgave.....	3
Inleiding.....	5
Aanleiding.....	5
Probleemstelling	6
Vraag- en doelstelling.....	7
Theoretisch kader.....	8
Methodologie.....	14
Onderzoeksstrategie, methode en techniek.....	14
Interviews	14
Bestaand materiaal.....	15
Analysestrategieën	15
Planning en verantwoording uren	16
Resultaten	17
Deelvraag 1: Wanneer wordt de provinciale agenda bepaald?	17
Coalitieakkoord.....	17
Tussentijdse kaderstelling	18
Deelvraag 2: Welke formele instrumenten worden door Statenleden het meest gebruikt om de provinciale agenda te beïnvloeden? Waarom deze instrumenten het meest en andere instrumenten minder vaak?.....	20
Meest ingezette formele instrumenten	20
Minst ingezette formele instrumenten.....	28
Deelvraag 3: Welke ‘informele’ instrumenten worden door Statenleden/fracties gebruikt om de agenda te beïnvloeden en waarom?	32
Media.....	32
Informele gesprekken.....	34
Toezegging	35
Deelvraag 4: Worden de beschikbare formele instrumenten effectief ingezet?	36
Effectiviteit formele instrumenten	36
Moties	38
Amendement.....	39
Schriftelijke vragen.....	40
Gebruik van andere instrumenten	41
Deelvraag 5: Heeft de invloed van Statenleden op de provinciale agenda te maken met of hij/zij in de coalitie of oppositie zit in Provinciale Staten?.....	42

Statenleden.....	42
Deskresearch.....	45
Analyse.....	45
Deelvraag 6: Wat zijn de belangrijkste knelpunten van Statenleden met betrekking tot de invloed op de provinciale agenda?.....	47
1. Agendasetting wordt geblokkeerd.....	47
2. Ineffectief gebruik van instrumenten.....	48
3. Kleine fracties en tijdgebrek.....	49
4. Inspraak is niet meer mogelijk.....	50
5. Kennis en ervaring.....	51
Deelvraag 7: Welke verbeteringen noemen Statenleden met betrekking tot hun invloed op de provinciale agenda?.....	53
1. Kortere beleidsstukken en minder informatie.....	53
2. Méér informatie en inspraak.....	53
3. Het statenwerk uitbreiden.....	54
4. Hogere vergoeding.....	55
5. Statenagenda creëren.....	56
6. Scholing, kennis en de kunst van het politieke spel.....	56
7. Meer ondersteuning.....	57
8. Vergadercultuur.....	58
9. Overige oplossingen.....	60
Conclusie.....	61
Discussie.....	63
Suggesties voor verder onderzoek.....	64
Aanbevelingen.....	65
1. Less is more.....	65
2. More is less.....	65
3. Investeer in de voorkant van de besluitvorming.....	65
4. Maak de vergadercultuur bespreekbaar.....	66
5. Meer uniform beleid in ondersteuning.....	66
6. Hogere vergoeding, mits daardoor meer tijd vrijkomt.....	67
7. Verhoog de doorlooptijd en kennis van Statenleden.....	67
8. Creëer een Statenagenda, met behoud van mogelijkheid tot <i>ad hoc</i> agendasetting.....	68
9. Leer van elkaar.....	68
Evaluatie.....	69
Onderzoekslogboeken.....	70
Literatuurlijst.....	73

Inleiding

Aanleiding

Gedeputeerde Staten zijn nogal invloedrijk ten opzichte van Provinciale Staten, ook in het feitelijk bepalen van inhoudelijke en financiële lijnen tijdens de zittingsperiode. Dit betekent dat voor de democratische kwaliteit van provinciebesturen de opstelling van Gedeputeerde Staten eveneens van belang is: in hoeverre laten zij zich leiden door hun formele baas, de provinciale volksvertegenwoordiging?

Feitelijk nagaan hoe Provinciale Staten de lijnen uitzetten waarlangs Gedeputeerde Staten moeten handelen, en vervolgens in staat zijn Gedeputeerde Staten aan die lijnen te houden, leidt echter tot een nieuw probleem. Er is maar beperkt onderzoek uitgevoerd naar de invloed van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten in de twaalf provincies op grond van dergelijke informatie. Of Provinciale Staten meer als opdrachtgever of als raad van toezicht optreden, is veeleer een kwestie van keuzes door Statenleden. Dat betekent ook dat er verschillen kunnen zijn tussen Statenleden, partijen, Statencommissies en provincies.

Uit bovenstaande passages blijkt dat het interessant is om onderzoek te doen in de twaalf provincies naar de invloed van Provinciale Staten op Gedeputeerde Staten en op welke wijze Provinciale Staten de lijnen uitzetten. Een onderwerp waar nader op kan worden ingezoomd is agendasetting. Deze agendasetting gaat voornamelijk over het vraagstuk welke onderwerpen door (leden van) Provinciale Staten op de agenda worden gezet, buiten de onderwerpen die afkomstig zijn van Gedeputeerde Staten. In hoeverre maken zij gebruik van de mogelijkheden die mondelinge vragen, schriftelijke vragen, interpellaties en initiatiefvoorstellen hiervoor bieden? Op welke wijze vervullen Statenleden een agendabepalende rol?

In opdracht van de beroepsvereniging Statenlidnu gaan wij onderzoeken hoe de agendasettende rol van Provinciale Statenleden werkt en hoe die verbeterd kan worden. De vereniging Statenlidnu is de beroepsvereniging van en voor Nederlandse Statenleden en is opgericht in 2017. Het doel van de vereniging is om de positie van Statenleden zo goed mogelijk te ondersteunen. De vereniging doet dit o.a. door het organiseren van kennissessies, het beschikbaar stellen van e-learnings via het leerplatform voor Statenleden, uitwisselingen onder Statenleden en door het uitvoeren van belangenbehartiging voor Statenleden o.a. bij de Rijksoverheid. Onderwerpen waar Statenlidnu voornamelijk aandacht aan besteed zijn dossiers als vergoeding, werkdruk en ondersteuning voor lokale en regionale volksvertegenwoordigers. Van de 570 Nederlandse Statenleden zijn er ruim 400 lid van Statenlidnu.

Probleemstelling

In Nederland controleren democratisch gekozen organen het dagelijks bestuur en stellen kaders (Bovens, 't Hart, Van Twist, Van den Berg, Van der Steen & Lammers, 2015). Als volksvertegenwoordigers roepen zij het bestuur ter verantwoording én bepalen het uit te voeren beleid. Dit gebeurt op gemeentelijk niveau (gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders), provinciaal niveau (Provinciale Staten en college van Gedeputeerde Staten) en landelijk niveau (Eerste/Tweede Kamer en het kabinet). In de Nederlandse provincies zetten Provinciale Staten dus (op hoofdlijnen) het beleid uit, dat Gedeputeerde Staten moeten uitvoeren.

Bij het analyseren wie de agenda van de provincie bepaalt, en hoe deze precies werkt, stuit men direct op een probleem. Wetenschappelijke literatuur over agendasetting is er in overvloed, maar dit is er vooral op internationaal en vergelijkend gebied. Er is op theoretische gronden bekend hoe onderwerpen (makkelijker) op de politieke agenda komen en welke rol de volksvertegenwoordiging hierin speelt. Dit is echter een heel stuk minder bekend als het gaat om de rol van volksvertegenwoordiging bij agendasetting in Provinciale Staten.

Ieder land heeft echter een ander politiek systeem, waardoor agendasetting net wat anders werkt. Agendasetting specifiek in Nederland is ook niet onopgemerkt gebleven. Zo is in 2011 de informatie relatie tussen de Tweede Kamer en de regering uitgebreid onderzocht in het boek *Hoe vertellen we het de Kamer?* (Enthoven, 2011). De auteurs concluderen dat het eeuwenoude adagium 'kennis is macht' niet geldt in de Tweede Kamer. 'Macht is kennis' is een betere omschrijving, omdat machtige actoren (regering, coalitiepartijen) meer informatie hebben en daarmee eerder onderwerpen op de politieke agenda kunnen en zullen zetten.

Provinciale Staten werken daarentegen heel anders dan de Tweede Kamer. Het zijn vaak deeltijd politici die een lage vergoeding krijgen voor hun werk. Daarnaast staan de Provincies minder in de aandacht van media en inwoners. Agendasetting op regionaal niveau is dus niet hetzelfde als op landelijk niveau. Op dit gebied ontbreekt het dus aan kennis. De agenda van de provincie is nauwelijks onderzocht en laat zich niet makkelijk vergelijken met landelijke of internationale politiek en literatuur. Daarnaast is de rol van Statenleden niet bekend met betrekking tot de vorming van de agenda en is de invloed die zij hierop kunnen uitoefenen nog niet onderzocht.

Naast de hierboven aangetoonde wetenschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook maatschappelijk relevant. Door de resultaten en aanbevelingen van dit onderzoek toe te passen, zullen Statenleden hun agendasettende rol beter in kunnen vullen. Dit zal bijdragen aan de verbetering van de democratische vertegenwoordiging in Provinciale Staten.

Concluderend is de provinciale agenda een onderbelicht thema. Op andere bestuurlijke niveaus is er veel kennis aanwezig, maar die laat zich niet makkelijk vergelijken met de provincie. Dit onderzoek zal zich richten op het dichten van deze kennislacune, inzicht te geven op de vorming van de agendasetting op provinciaal niveau en de rol van Statenleden in dit proces.

Vraag- en doelstelling

De beschreven kennislacune zullen wij gaan onderzoeken aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Hoe wordt de agenda van Provinciale Staten bepaald, wat is hierin de rol van de Statenleden en hoe kan deze rol vergroot worden?

Om deze vraag te beantwoorden zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn tijdens de interviews met Statenleden gebruikt voor het ophalen van informatie. Deze deelvragen zijn als volgt:

1. Wanneer wordt de provinciale agenda bepaald?
2. Welke formele instrumenten worden door Statenleden het meeste gebruikt om de provinciale agenda te beïnvloeden? Waarom deze instrumenten het meest en andere instrumenten minder vaak?
3. Welke ‘informele’ instrumenten worden door Statenleden/fracties gebruikt om de agenda te beïnvloeden en waarom?
4. Worden de beschikbare formele instrumenten effectief ingezet?
5. Heeft de invloed van Statenleden op de provinciale agenda te maken met of hij of zij in de coalitie of oppositie zit in Provinciale Staten?
6. Wat zijn de belangrijkste knelpunten van Statenleden met betrekking tot de invloed op de provinciale agenda?
7. Welke verbeteringen noemen Statenleden met betrekking tot hun invloed op de provinciale agenda?

Aan de hand van deze deelvragen kunnen wij een analyse maken van de manier waarop de agenda op het moment bepaald wordt, wat de rol van Statenleden hierin is en wat hierin verbeterpunten zijn. Dit zullen we koppelen aan resultaten van deskresearch, gericht op het gebruik van formele instrumenten door Statenleden.

Dit onderzoek bevat zowel een exploratief doel, als een ontwerpend doel. Het onderzoek is exploratief, omdat er gekeken zal worden naar de praktische invulling van agendasetting in Provinciale Staten. Dit is nog niet eerder onderzocht en zal een empirische beschrijving opleveren. Het is verder ook ontwerpend, omdat er onderzocht gaat worden hoe de invloed van Statenleden vergroot kan worden in deze agendasetting. Er zullen aan het einde van dit rapport aanbevelingen gegeven worden om de positie van Statenleden dusdanig te verbeteren, waardoor hun invloed op het proces van agendasetting vergroot zal worden.

Theoretisch kader

Sinds de wet dualisering provinciebestuur (2003) is de verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten veranderd. Toen hiervoor beiden organen een voornamelijk bestuurlijke functie in de provincie hadden is door deze wet het dualisme tussen beiden organen benadrukt. Theoretisch gezien heeft het provinciebestuur twee organen: Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). PS is het volksvertegenwoordigende orgaan en vormen het algemeen bestuur van de provincie, zij zijn gekozen door de inwoners van de provincie één keer in de vier jaar. Zij zijn het hoofdbestuur en nemen dus de uiteindelijke besluiten voor het provinciaal beleid. Zij controleren GS en stellen de kaders waarin GS kan werken. Zoals gezegd voert GS dus uit en dat maakt ze het dagelijks bestuur. Als uitvoerend orgaan is GS dus verantwoordelijk om de door PS uitgegeven regels uit te voeren binnen de gestelde kaders. GS geeft ook opdracht aan het ambtelijk apparaat om beleid te schrijven waar PS over beslist, wat het dus maakt dat in de praktijk de voorstellen voor besluiten komen van GS en niet van PS wat volgens de leer van Montesquieu (1748) wel zo moet zijn. Hij spreekt immers van een scheiding der machten. Wel te verstaan: de uitvoerende macht, de wetgevende macht en de rechtsprekende macht. In het geval van de provincie gaat de uitvoerende en wetgevende taak dus samen voor GS. Aangezien zij uitvoeren maar ook opdracht geven tot het maken van beleid en die voorstellen aan PS. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, daar PS blijft beslissen over het eindoordeel, of een voorstel wordt aangenomen. Deze samenkomst tussen PS en GS op het gebied van wetgevende macht, is desondanks niet het idee van de wet dualisering provinciebestuur (2003). Het verschil zit hem daarin in de checks and balances. Voor deze wet waren GS onderdeel van PS en moesten zij dus zichzelf controleren. Na deze wet is er dus nog steeds sprake van vervlochtenheid op het gebied van wetgevende macht, maar is er dus wel sprake van een betere afstemming op het gebied van de controle op GS en de nadruk dat GS echt het dagelijks bestuur is (Cointet, 2011).

Een belangrijke taak van Provinciale Staten in dit proces is hun controlefunctie ten opzichte van Gedeputeerde Staten. Om dit in 2003 ingevoerde dualisme te handhaven beschikken Provinciale Staten over verscheidene bevoegdheden en instrumenten om de kader stellende-controlefunctie zo goed mogelijk uit te kunnen voeren. We zien hier eenzelfde verhouding van bestuurlijke organen als die op nationaal en lokaal niveau zijn gevormd, waarbij het bestuurlijke orgaan het vertrouwen moet genieten van het volksvertegenwoordigende orgaan en controle uitvoert op het bestuurlijke orgaan. Deze formele instrumenten hebben dus een controlerende taak om het uitvoerende bestuur, Gedeputeerde Staten te controleren. Echter heeft elk instrument een andere betekenis en daarmee ook een andere lading. Zo kunnen Statenleden vragen stellen om hun informatiepositie te versterken, daar er vaak sprake is van asymmetrische informatie tussen PS en GS. Deze asymmetrie dient zo ver mogelijk opgelost te worden zodat er zicht is op zaken en de kaders gesteld kunnen worden (Koppenjan, Kars & Van der Voort, 2007). Ook kan een Statenlid een motie indienen. Een motie kan aangenomen worden in een Statenvergadering met als doel om de GS ergens toe aan te zetten. Wat dus eigenlijk als betekenis heeft dat het vertegenwoordigende orgaan, de PS, vindt dat het bestuur zijn beleid niet (goed) genoeg uitvoert. Een motie kan ook aangenomen worden als een

uitspraak van het orgaan. Vooral het eerste gegeven maakt de motie een zwaar instrument. Zwaar maar minder zoals bijvoorbeeld het amendement. Bij een amendement worden voorstellen van de GS gewijzigd, wanneer aangenomen. Dit instrument is dus bedoeld om een aanpassing te doen aan een voorstel. Dat een amendement een wat zwaardere lading heeft zit hem in het feit dat, wanneer aangenomen, een amendement gelijk ingevoerd wordt. Bij een aangenomen motie is dit niet verplicht. PS vindt dat GS hun werk niet goed genoeg doet wat kan leiden tot een aangenomen motie ergens over, wat niet wil zeggen dat GS vervolgens verplicht is dit na te leven, alhoewel wel gewenst. Als laatste instrument relevant voor ons onderzoek is er ook nog het initiatiefvoorstel. Hiermee dienen één of meerdere Statenleden een voorstel in, waarmee zij dus eigenlijk de rol van de GS volledig overnemen in plaats van, zoals bij een motie, de GS ergens toe aanzetten. Deze manier van de agenda beïnvloeden is de sterkste manier waarop de PS de volksvertegenwoordigende rol kan uitvoeren, omdat het volksvertegenwoordigende orgaan hiermee zelf beleid maakt in plaats van de GS te controleren op het gemaakte beleid (Statengriffie Noord-Holland, 2019).

Toch blijkt de invulling van deze taken door de verschillende provincies anders te worden ingevuld. Provinciale Staten binnen de verschillende provincies maken allen op andere manieren en tot andere hoogtes gebruik van hun controle en kaderstellende functie op Gedeputeerde Staten. Sommigen provincies zullen sneller gebruik maken van het motierecht en in andere provincies zal meer gebruik worden gemaakt van het recht van amendement. Er zijn op dit gebied grote provinciale verschillen te zien. De mate waarin gebruik wordt gemaakt van deze verschillende instrumenten en bevoegdheden door Provinciale Staten zal ook beslissen waar in de provincie de macht het meest gevestigd ligt. Het is deze machtsverhouding waar verschillende meningen over zijn, in het opzicht van waar de macht gevestigd moet liggen.

Hoewel in theorie de provincie dus erg simpel werkt, met een bestuurlijk orgaan van Gedeputeerde Staten die het beleid uitvoert en Provinciale Staten die de kaders stellen en controleren (Cointet, 2011), kan het in de praktijk anders zijn. Waar we dus verder naar willen kijken is de werkelijke verhouding tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten met betrekking tot hun agenda. In hoeverre wordt er door Provinciale Staten daadwerkelijk gebruik gemaakt van hun verscheidene instrumenten om het beleid te sturen en te controleren. Hoe ligt de uiteindelijke machtsverhouding in de verschillende provincies tussen beide organen?

Als we kijken naar de agenda dan noemt Postema (2016) dit een lijst met onderwerpen die door mensen werkzaam bij de overheid of mensen betrokken bij de overheid aandacht aan besteden. Dit kan dus een lijst met onderwerpen zijn die op de agenda staan voor een Statenvergadering, maar dus ook onderwerpen die betrokken maatschappelijke organisaties belangrijk vinden. Volgens Postema (2016) is er dan ook sprake van een zogenaamd agenda universum met drie lagen: Een publieke agenda met maatschappelijk brede onderwerpen die onder de inwoners leven en dus ook regelmatig door media behandeld worden. Ten tweede een politieke agenda met onderwerpen die door de politiek en het bestuur als belangrijk ervaren worden. Dit zijn dan ook vaak de onderwerpen die in het vormen van een

coalitieakkoord al naar voren komen en waarover afspraken vastgesteld worden. Als derde is er ook nog een beleidsagenda die vaak gaan over specifieke onderwerpen. Wanneer een onderwerp op de politieke agenda uitgevoerd wordt, moet daar ook een agenda voor komen zodat ambtenaren, belangen- en werkgroepen eraan kunnen werken. Volgens Postema kan de agenda drie kanten op werken van buitenaf en van binnenuit. Als de agenda van buitenaf werkt betekent het dus dat het publiek de initiator is van een onderwerp waarna dit op de politieke agenda komt omdat bijvoorbeeld PS het overneemt, waarna het op de beleidsagenda komt als de ambtenarij er werk van gaat maken. Van binnenuit kan agendavorming ook ontstaan wanneer een ambtenaar bijvoorbeeld vindt dat er ergens iets aan moet gebeuren, en er werk van gaat maken. Dan gaat een onderwerp dus via de beleidsagenda naar de politieke agenda, omdat PS er dan over gaat stemmen, waarna het onderwerp op de publieke agenda komt, omdat het volk hier vervolgens een mening over krijgt (Postema, 2016).

Om te beschrijven hoe de agendasetting werkt noemt Postema meerdere theorieën. Zo beschrijft hij onder andere de theorie van Cobb en Elder (1972). Volgens hun theorie kunnen er maar een beperkt aantal onderwerpen op de agenda te komen, omdat de politiek beperkt is hun te besteden aandacht. Ook kan dit fluctueren omdat de politiek dus gevoelig is voor maatschappelijk debat. Volgens de theorie van Cobb en Elder (1972) is PS enkel een orgaan om besluiten te bekrachtigen met rechtsgeldigheid, want de echte strijd om het op de agenda te krijgen is al gestreden, waarna het besluit eigenlijk al vaststaat. Cobb en Elder (1972) vinden dus ook dat de politieke strijd om iets op de agenda te krijgen het belangrijkste is, anders kunnen er immers geen besluiten genomen worden over onderwerpen. Cobb en Elder (1971) beschrijven 5 factoren die van belang zijn voor een onderwerp om publieke aandacht te krijgen. Als eerste is dat de abstractheid van een onderwerp. Hoe meer abstracter het onderwerp, des te groter is de groep mensen die er zich wat bij voor kunnen stellen. Als een onderwerp heel specifiek is wordt deze groep dus kleiner. Hiermee staat de tweede factor algemeenheid mee in verband. Hoe algemener een onderwerp is, des te groter is de groep mensen die het onderwerp volgen en begrijpen. Specifieke onderwerpen spreken ook een kleinere groep mensen aan. Ook het tijdsbestek is van belang. Als een onderwerp maar kort onderwerp van gesprek is kan het meerdere mensen ontgaan. Een onderwerp wat over een langer tijdsbestek onderwerp van gesprek is. Als vierde factor is van belang dat een onderwerp simpel uitgelegd wordt aan het publiek zodat zij het makkelijker kunnen begrijpen, dan wanneer het complex wordt gehouden en er een deel van het publiek is wat afhaakt. Als laatste factor is de bijzonderheid van een onderwerp van belang. Als een onderwerp bijzonder is en niet eerder behandeld is krijgt het meer aandacht, dan wanneer het een routine onderwerp betreft. Dan hebben mensen eerder het idee dat het toch wel opgelost wordt, waardoor het minder aandacht krijgt.

Cobb en Elder (1972) beschrijven deze factoren omdat zij in hun theorie van mening zijn dat een onderwerp of issue sneller op de agenda komt wanneer het bij een groter publiek bekend is en onderwerp van gesprek is. Zij verdelen dit publiek ook weer onder in vier verschillende groepen. De eerste groep zijn de mensen binnen de provincie die rechtstreeks last ondervinden van een probleem en dus veel belang hebben bij het op de agenda komen van een onderwerp. De tweede groep zijn de mensen die het probleem herkennen, omdat ze er

misschien al eerder mee te maken hebben gehad of omdat ze mensen kennen die er rechtstreeks mee te maken hebben waardoor ze zich kunnen verplaatsen in het probleem en het onderwerp. De derde groep zijn de mensen die er geen belang bij hebben, maar het onderwerp wel volgen omdat ze het interessant vinden wat er bijvoorbeeld met een probleem gebeurt. De vierde groep is het bredere, ruim genomen publiek en kunnen dus ook mensen van bijvoorbeeld buiten de provincie bevatten.

Een andere theorie genoemd door Postema (2016) is die van Bachrach en Baratz (1970). Zij spreken van twee soorten macht. Een elite macht en een verdeelde macht. De elite neemt de besluiten en nemen hier ook verantwoordelijkheid voor. De verdeelde macht is volgens deze theorie de basis voor agendasetting, omdat er bij deze verdeelde macht veel verschillende groepen zijn met verschillende opvattingen over problemen en onderwerpen en er dus conflict ontstaat, wat volgens Bachrach en Baratz (1970) vooraf gaat aan agendasetting.

Ook beschrijven Bachrach en Baratz (1970) nog andere elementen die van belang zijn in besluitvorming: Macht, gezag, invloed en doorzettingskracht. Macht bestaat volgens Bachrach en Baratz (1970) alleen wanneer dit uitgeoefend wordt. Dit gebeurt bij onenigheid tussen twee groepen waarbij de een zijn macht over de ander zal laten blijken, om ervoor te zorgen dat zijn zin wordt doorgedrukt. Dit noemen Bachrach en Baratz (1970) de doorzettingskracht, wanneer een groep zijn macht uitoefent over de andere groep. Dit kan ook door middel van invloed wanneer de een weet de ander te overtuigen in plaats van dat dat hardhandiger gaat met de macht die de ene groep heeft over de ander. Wanneer dit eerste het geval is er dus minder sprake van strijd, maar wel van geaccepteerde macht wat door Bachrach en Baratz (1970) gezag wordt genoemd. In tegenstelling tot Cobb en Elder (1972) zijn Bachrach en Baratz (1970) niet van mening dat er zoveel mogelijk mensen overtuigd moeten worden om een bepaald onderwerp op de agenda te krijgen. Louter de mensen die beslissingsbevoegdheid hebben en invloed op het beleidsproces.

Voor ons onderzoek is het daarbij ook relevant dat er gekeken wordt naar de agendasetting voor de verkiezingen en agenda-setting na de verkiezingen. Dit omdat er volgens Knill & Tosun (2020) nieuwe oplossingen tot problemen kunnen ontstaan na een gebeurtenis zoals een verkiezing. Voor ons onderzoek is het daarmee dus relevant om te kijken of Statenleden meer gebruik maken van hun instrumenten voor, na of tijdens verkiezingen omdat zij dan misschien proberen om nog dingen boven te water te krijgen of om zich te profileren. Knill & Tosun (2020) spreken hierbij over de spreekwoordelijke policy window om iets op de agenda te krijgen. Dit gebeurt wanneer de stromen van aanbevelingen, problemen en politiek dus samen komen, waarvan de laatste zoals gezegd dus sterk beïnvloed wordt door verkiezingen

In aanvulling op het stromenmodel noemt Postema (2016) ook nog de theorie van Kingdon (2003). Zijn theorie gaat minder uit van opvolgende verbanden om onderwerpen op de agenda te krijgen. Kingdon (2003) spreekt namelijk ook van het stromenmodel. Deze bestaat uit de beleidsstroom, de politieke en de probleemstroom. Bij de probleemstroom gaat het erover of een onderwerp daadwerkelijk een probleem is. Zo kan er een bevolkingsgroei zijn. An sich hoeft dit geen probleem te zijn, maar in verband met een woningtekort wordt die bevolkingsgroei wel een probleem omdat we de mensen nergens meer kwijt kunnen. Kingdon

(2003) spreekt van drie manieren op basis waarvan politici of mensen betrokken bij het bestuur zich bewust worden van een probleem. Allereerst kan dit zijn op basis van cijfers, dus dat cijfers van bijvoorbeeld het CBS aangeven hoe onze bevolkingsaantallen erbij staan in verhouding tot onze beschikbare huisvesting, op basis waarvan dus het probleem gezien kan worden. Als tweede zijn er gebeurtenissen die kunnen leiden tot het inzien van een probleem. Dit kan bijvoorbeeld door de media gebeuren, wanneer zij beelden laten zien van asielzoekers die in een slaapzak buiten moeten slapen, omdat er geen huisvesting is voor deze mensen. Zo'n gebeurtenis kan dan leiden tot het besef dat er een probleem is. Het derde mechanisme waardoor er het besef van een probleem kan ontstaan is het al dan geen succes van bepaald beleid en de terugkoppeling ervan. Wanneer een provincie huizen bij bouwt en tot de conclusie komt dat we nog steeds een woningtekort hebben dan werkt het beleid niet goed genoeg, en ontstaat er het besef dat we echt een probleem hebben.

Binnen de beleidsstroom gaat het om het vinden van de juiste oplossingen. Voor het geschetste voorbeeld kunnen dit dus creatieve oplossingen zijn voor het woningtekort zoals het beschikbaar maken van vakantieparken door middel van een bestemmingsplanwijziging, tiny houses of het ombouwen van kantoorpanden. Voor de derde stroom, de politieke, moeten er mensen zijn die het probleem willen oppakken en er tijd in willen investeren om het probleem en de oplossing samen te brengen. Wanneer er dus besef van het probleem is, een goede oplossing bedacht is en er politieke wil is om het op te pakken dan ontstaat er een, zoals Kingdon (2011) het noemt, window of opportunity. Als dit window open staat kan het onderwerp op de agenda komen en aangepakt worden.

Zoals gezegd gaat het beïnvloeden van de agenda op verschillende manier: informeel en formeel. Informeel door het benaderen van de media zoals eerder genoemd. Statenleden schrijven opiniestukken en benaderen media om zo onderwerpen onder de aandacht te brengen zodat er ophef ontstaat in de hoop dat het opgepakt wordt door Gedeputeerde Staten. Formeel door het inzetten van de eerder genoemde instrumenten, de een met een zwaardere lading als de andere. De meeste provincies werken met een commissiesysteem vanuit waar de agenda bijvoorbeeld wordt vastgesteld. Statenleden zijn hier lid van en kunnen dus ook op deze manier de feitelijke indeling van de agenda vaststellen.

In ons onderzoek zal de nadruk vooral liggen op de instrumenten die Statenleden kunnen gebruiken om de agenda te beïnvloeden, zoals het initiatiefrecht, moties en amendementen. Daarnaast zal er gekeken worden van welke hulptroupen (ambtelijke bijstand, griffie etc.) Statenleden gebruiken bij het beïnvloeden van de agenda, gebruikmakend van de instrumenten.

De griffie is relevant voor ons onderzoek omdat zij ondersteuning bieden aan Statenleden en dus inzicht hebben in welke instrumenten er worden gebruikt. Zij hebben veel kennis over dit instrumentarium en voorzien Statenleden van advies hierin. Dit betreft dus geen politiek advies, maar advies over welke instrumenten het meest geschikt zijn op welk moment (Paulides-Ruitenbergh, 2021). Per provincie kan dit echter verschillen omdat Provinciale Staten zelf kunnen beslissen over de invulling van de griffie, daar de wet provincies en gemeenten hier redelijk vrij in laat (Paulides-Ruitenbergh, 2021).

Er zijn momenteel maar een aantal onderzoeken gedaan naar de positie van Provinciale Staten in de provincie en hoe die positie versterkt kan worden. Wel is er vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken enkele keren geïnformeerd naar mogelijke versterkingen van de provincie en het andere decentrale bestuur. Uit de geringe onderzoeken naar dit onderwerp komen wel een aantal standaard oplossingen naar voren. Een punt dat bijvoorbeeld in een kamerbrief van minister Ollongren wordt genoemd (Leenknecht, 2021) is het versterken van de ondersteuning die beschikbaar is voor de staten. Het gaat hier om het gebruik van de ondersteuning zoals: griffier, rekenkamer en fractieondersteuning. Niet alleen deze ondersteuning zelf verbeteren door bijvoorbeeld professionalisering, maar ook de manier waarop Statenleden hier gebruik van maken. Zorgen dat Statenleden dus bijvoorbeeld vaker gebruik maken van de beschikbare ondersteuning (Leenknecht, 2021). Op het gebied van ondersteuning wordt ook genoemd dat richtlijnen creëren rondom het budget van ondersteuning kan helpen. Aangezien momenteel staten hier zelf over gaan en er een neiging tot zuinigheid is op dit gebied. Het creëren van een standaard budget zorgt ervoor dat deze ondersteuning er standaard voor elke fractie zijn en dus Kamerleden altijd ondersteund kunnen worden in hun taak.

Een ander punt waar de bestaande literatuur momenteel verbetering in ziet is de informatievoorziening. Niet alleen tussen de Statenleden zelf, maar ook met ondersteunende instellingen en de Gedeputeerde. Een verbetering van de informatievoorziening, maar ook de algehele procesvoering hier rondom zou de staten kunnen helpen in hun controlerende en kaderstellende functie. Door te zorgen dat de staten goed op de hoogte zijn van wat speelt in de provincie wordt ook hun algehele positie versterkt tegenover bijvoorbeeld de Gedeputeerden (Wesseling, Dreef & Valks, 2021). Goede informatievoorziening zorgt er namelijk voor dat Statenleden met de juiste voorkennis beslissingen kunnen maken en dus vaak ook in staat zijn betere beslissingen te maken.

Verder wordt het leren en de leerprocessen genoemd als verbetering voor de staten. Het gaat hier onder andere over het bijscholen van Statenleden over bijvoorbeeld het instrumenten pakket wat ze tot hun bevoegdheid hebben. Maar ook het faciliteren van andere leerprojecten die Statenleden kunnen voorbereiden op andere knelpunten die ze tegen kunnen komen tijdens de statenperiode (Wesseling, Dreef & Valks, 2021). Hierbij komen ook de zelfbewuste Staten kijken, Statenleden die dus reflecteren en terugkijken naar beslissingen en hiervan willen leren. Het gaat dus niet alleen om het opdoen van kennis om de functie als Statenlid beter uit te voeren, maar ook om het opdoen van kennis door terug te reflecteren op keuzes die zijn gemaakt.

Methodologie

Onderzoeksstrategie, methode en techniek

Voor het uitvoeren van ons onderzoek hebben we gekozen voor twee onderzoeksstrategieën: enquête en bestaand materiaal. Enerzijds zal bij het enquête onderzoek kwalitatieve data verzameld worden aan de hand van semigestructureerde interviews. Deze interviews zullen gehouden worden met Provinciale Statenleden en leden van de griffie van de provincies. Anderzijds zal bij het bestaand materiaal onderzoek kwantitatieve data verzameld worden aan de hand van een secundaire analyse. Bij deze secundaire analyse zullen de databases van Provinciale Staten bekeken worden en hieruit alle moties, amendementen en schriftelijke vragen per provincie geanalyseerd worden. Door middel van deze onderzoeksstrategieën en onderzoeksmethoden beogen wij onze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden met behulp van zowel kwalitatieve als kwantitatieve data. Hieronder zal uitgebreid verteld worden hoe we deze methoden zullen toepassen.

Interviews

We zullen acht provincies uitkiezen die wij representatief achten voor Nederland. Het is namelijk door praktische beperkingen niet mogelijk om in alle twaalf provincies interviews af te nemen en deze te analyseren. Daarom zorgen we dat de acht provincies een mix zijn tussen de dichtbevolkte Randstad provincies en de rest van Nederland. In de provincies Utrecht, Overijssel, Friesland, Flevoland, Noord-Brabant en Zeeland zullen we vijf interviews per provincie afnemen. Deze zijn verdeeld als volgt: één interview met de griffie, twee interviews met coalitie-Statenleden en twee met oppositie-Statenleden. In de provincies Groningen en Gelderland zullen drie interviews gehouden worden; één met de griffie, en één met zowel een coalitie- als oppositielid. In totaal zijn dat dus 36 interviews.

Er is bewust gekozen om in iedere provincie minstens één griffier te interviewen. Griffiers hebben vaak een goed overkoepelend beeld over de werking van Provinciale Staten. Belangrijker is nog dat zij politiek onafhankelijk zijn en daardoor verschillen tussen provincies aan het licht kunnen komen. Verder is er gekozen om een gelijk aantal oppositie en coalitie-Statenleden te interviewen in iedere provincie. Dit wordt gedaan om wederom een goede afspiegeling van gehele Provinciale Staten te creëren. Daarnaast zijn er mogelijk grote verschillen tussen oppositie- en coalitieleden. Door een gelijk aantal te interviewen, krijgen wij een goed beeld van de verhoudingen binnen deze provincie.

De interviews zullen semigestructureerd zijn en afgenomen worden middels een vragenschema, zodat alle Statenleden dezelfde vragen krijgen. Hierdoor kunnen de antwoorden achteraf gecodeerd en vergeleken worden. Uiteraard blijft er ruimte om door te vragen op antwoorden. De werving van deze Statenleden zal gaan in overleg met de griffies van elke provincie, omdat zij een goed beeld hebben van de Statenleden die actief zijn in die provincie.

Bestaand materiaal

Voor negen van de twaalf provincies zullen we een kwantitatief bestaand materiaal onderzoek uitvoeren aan de hand van een secundaire analyse. Van de overige drie provincies was er niet genoeg data bekend om deze te kunnen analyseren. Deze secundaire analyse zal in de vorm van een overzicht per provincie en een algehele analyse in de vorm van grafieken weergegeven worden.

De agenda's van de vergaderingen van Provinciale Staten van de huidige Statenperiode (2019-heden) zullen onderzocht worden aan de hand van een secundaire analyse. Verkiezingen hebben veel invloed op de politieke agenda, waardoor er twee politieke agenda's onderzocht zullen worden; één voor de verkiezingen en het vormen van een coalitieakkoord, en de doorlopende agenda na de verkiezingen. Per provincie zal er dus een onderscheid gemaakt worden tussen de periode 1 januari 2019 tot de vorming van een nieuwe college en de periode daarna tot het heden.

De agenda's zullen geanalyseerd worden door middel van het meten van de inzet van instrumenten die Statenleden tot hun beschikking hebben om de agenda te beïnvloeden. Dit zal dus een kwantitatieve analyse worden van de instrumenten motie, amendement en schriftelijke vragen. Deze data zal enerzijds via de griffies komen, maar anderzijds ook handmatig geteld worden via de overzichten op de websites van verschillende provincies. De data wordt verwerkt in overzichten per provincie en uiteindelijk verwerkt in een grafiek. Uit deze overzichten en grafieken kunnen conclusies getrokken worden die de resultaten uit de interviews kunnen aanvullen.

Vragen die we bij deze overzichten stellen zijn; wie heeft dit onderwerp op de agenda gezet? Was dat een coalitiepartij of oppositiepartij? Was dit een motie, amendement of een schriftelijke vraag? En is het desbetreffende instrument aangenomen, aangehouden, ingetrokken of verworpen? Zo ontstaat er een schematisch overzicht van de inzet van instrumenten in de verschillende provincies.

Analysestrategieën

Omdat er twee verschillende onderzoeksstrategieën zijn met zowel kwalitatieve als kwantitatieve data, zijn er ook twee verschillende analysestrategieën nodig. Bij het kwantitatieve bestaand materiaal onderzoek zal aan de hand van Microsoft Excel de data geanalyseerd worden en de resultaten van deze analyse zullen worden getoond in een grafiek. Bij het kwalitatieve interviewonderzoek zullen de resultaten van de interviews eerst gesplitst worden per deelvraag en vervolgens gecodeerd worden. Vervolgens zal er per deelvraag een analyse gemaakt worden met behulp van de codering van de interviews. Na de toepassing van de interviews op de deelvragen, zal er bekeken worden op welke deelvragen de kwantitatieve analyse een toegevoegde waarde heeft en zal dit hierop toegepast worden. Hierdoor krijgen we zowel een kwantitatieve als kwalitatieve analyse in ons onderzoek.

Uiteindelijk zal er een conclusie getrokken worden aan de hand van de analyse gedaan in eerdere deelvragen. Vervolgens zullen wij onze aanbevelingen delen, die wij op basis van onze analyse en conclusie hebben opgesteld.

Planning en verantwoording uren

Voor het uitvoeren van deze opdracht hebben we grofweg de volgende planning gehanteerd:

- Het opstellen van de concept offerte à 16 december 2021
- Na bespreking van de concept offerte, eventueel het aanpassen van deze offerte op basis van feedback van opdrachtgever à 6 januari 2022
- Het voorbereiden + uitvoeren van het onderzoek à 1 januari 2022 – 28 februari
- Het schrijven van het eindrapport + eventuele uitloop van het uitvoeren van het onderzoek à 1 maart – 25 maart.

Voor deze opdracht is er 600 uur beschikbaar, dit betekent 120 uur per persoon. Dit is de beschikbare tijd voor de gehele opdracht, dus inclusief de gesprekken, voorbereiding, uitvoering en het schrijven van het eindrapport. In de onderstaande tabel is een schatting gemaakt van de te besteden uren aan de verschillende activiteiten (in deze tabel zijn de uren van alle personen bij elkaar opgeteld).

Activiteit	Aantal uren
Inleidende college	10 uur
Overleggen met opdrachtgever + groepsoverleggen + voorbereiding hiervoor	50 uur
Lezen van literatuur (als voorbereiding voor onderzoek)	40 uur
Offerte opstellen	20 uur
Interviews (inclusief voorbereiding, uitvoering, analyseren)	200 uur
Deskresearch (onderzoek naar agenda Provinciale Staten)	50 uur
Eindrapport maken	150 uur
Totaal	520 uur

Bij het kopje ‘onderzoeklogboeken’ is een compleet en gedetailleerd logboek te vinden van alle groepsleden.

Resultaten

Deelvraag 1: Wanneer wordt de provinciale agenda bepaald?

Een belangrijk punt waar we onze respondenten naar hebben gevraagd, is wanneer de provinciale agenda voornamelijk wordt bepaald. We willen begrijpen welke momenten in de zittingsperiode voor Statenleden belangrijk zijn voor de bepaling van de provinciale agenda. Aan de Statenleden vroegen wij of deze agendabepaling bijvoorbeeld voornamelijk plaatsvond rond de verkiezingsperiode, dus voor en na de verkiezingen, was dit in hun zittingsperiode of was dit voornamelijk aan het eind van de zittingsperiode.

Coalitieakkoord

Wanneer we de antwoorden van Statenleden met betrekking tot dit onderwerp analyseren, komt er al snel een duidelijke overeenkomst naar voren. De belangrijkste periode waarin een groot deel van agendavorming plaatsvindt is de periode kort voor en na de verkiezingen wanneer de nieuwe coalitie het coalitieakkoord vormt. In dit coalitieakkoord zet de nieuw gevormde coalitie de belangrijkste doelstellingen die zij hebben rondom bepaald beleid. Gedurende de 4-jarige zittingsperiode zal de coalitie over het algemeen ook samen volgens het coalitieakkoord te werk gaan. Dit betekent dus dat vlak na de verkiezingen de coalitie een groot deel van de provinciale agenda al heeft vastgezet. Toch blijkt uit antwoorden van Statenleden dat de agendavorming al eerder begint dan bij de vorming van het coalitieakkoord. Het is rondom de verkiezingen dat partijen al beginnen met het leggen van connecties op basis van onder andere gelijkheid in politiek programma. Vervolgens is er na de verkiezingen een onderhandel en verkenning periode waarin gekeken wordt welke partijen de coalitie gaan vormen. Dit is het moment dat de uiteindelijke coalitie bij elkaar wordt gehaald op basis van ieders visie op de agenda en het beleid. In deze periode is het belangrijk voor partijen om te onderhandelen en de voor hen belangrijke agendapunten naar voren te halen. Na de vorming van de coalitie en het coalitieakkoord is het namelijk in veel gevallen lastig om hier nog van af te stromen. In hoeverre er bewegingsvrijheid is voor partijen met betrekking tot agendasetting gedurende de rest van de zittingsperiode hangt erg af van dit coalitieakkoord. Als de coalitie een erg ‘dik’ coalitieakkoord heeft opgesteld betekent het dat veel van de agendapunten al in grote lijnen zijn uitgewerkt en bepaald (Lammers, 2021). Er is dan dus weinig speelruimte voor de oppositie om zelf de agenda te beïnvloeden op punten die al in het coalitieakkoord zijn vastgezet. Dit betekent ook dat de coalitiepartijen vastzitten in het gevormde akkoord en er verwacht wordt dat iedereen met de opgestelde beleidsvoorstellen meestemt. Nu kan er door de coalitie ook gekozen worden om een ‘dun’ coalitieakkoord op te stellen waarbij het beleid en de agenda minder strak staat vastgesteld (Lammers, 2021). Dit kan betekenen dat er meer ruimte is voor oppositiepartijen om gedurende de zittingsperiode meer mee te doen met agendasetting. Voor de coalitie zou dit mogelijk wel problemen kunnen vormen met name als de partijen grote ideologische verschillen hebben. Als coalitiepartijen het, rond onderwerpen die niet in het akkoord staan niet eens worden, kan dit tot versplintering in de coalitie lijden.

We zien dat Statenleden de problemen rondom het coalitieakkoord zelf ook zien. Het is duidelijk dat veel van de agenda van PS al wordt bepaald in het coalitieakkoord. En dat dit dus kan betekenen dat het voor met name oppositiepartijen moeilijker wordt om gedurende de zittingsperiode het eigen beleid op de agenda te krijgen. Het waren ook met name Statenleden uit oppositiepartijen die dit probleem van het coalitieakkoord beaamden. Een medewerker van de griffie in Groningen benoemde dit bijvoorbeeld: *“Dat hangt ook een beetje van de coalitie zelf af. Als de coalitie een heel uitgebreid programma heeft afgesproken met elkaar*

waar weinig ruimte is, ook voor de coalitiepartijen zelf, om bijvoorbeeld nog invulling aan dingen te geven. Dan is dat veel lastiger en dan maakt het ook niet zoveel uit of dat nou in het eerste, tweede, derde of vierde jaar is, dan is dat gewoon, net als bij het kabinet, een dichtgetimmerd akkoord.”

Een punt dat ook een enkele keer naar boven kwam, waar verder door niet veel respondenten over werd gepraat, was het principe van lange termijn plannen. Het gaat hier om plannen die in voorgaande coalities zijn opgesteld, maar die nog door kunnen werken tot na de verkiezingen in de nieuwe coalitie. Je kan hier bijvoorbeeld denken aan een omgevingsplan dat is opgesteld of een nieuwe economisch plan/visie die voor een lange termijn is opgezet. In dit geval kan je als partij opeens te maken krijgen met plannen die buiten het coalitieakkoord om al vast staan, waarvan het dus ook belangrijk is dat ze in het achterhoofd worden meegenomen gedurende de zittingsperiode.

Een van de cruciale momenten met betrekking tot het bepalen van de provinciale agenda bevindt zich dus aan het begin van de zittingsperiode na de verkiezingen. Het is het door de nieuwe coalitie gevormde coalitieakkoord dat in grote lijnen bepaald hoe de coalitie naar bepaalde agendapunten kijkt. Afhankelijk van hoe dichtgetimmerd het coalitieakkoord is kan dit veel of weinig ruimte overlaten voor de oppositie om eigen plannen door PS te krijgen. Dit is ook wat we zien als we kijken naar wat Statenleden er zelf van zeggen, met name oppositiepartijen beamen dat het coalitieakkoord weinig ruimte over laat om zelf iets op de agenda te plaatsen.

Tussentijdse kaderstelling

Hoewel het coalitieakkoord dus de grote lijnen van de agenda aan het begin van de bestuursperiode al vast kan zetten, blijven er gedurende de zittingsperiode mogelijkheden ontstaan om onderwerpen te agenderen. Het is immers niet mogelijk om in het coalitieakkoord voor te bereiden op alle mogelijke gebeurtenissen. Je kan hier bijvoorbeeld kijken naar de corona en stikstof crisis die plots ontstonden. Er ontstaat hier in de zittingsperiode een nieuw maatschappelijk probleem en dit biedt de kans om als partij nieuw beleid op de agenda te plaatsen. De vorming van een probleem is een van de drie stromen die door Kingdon (Bovens et al, 2017) wordt benoemd als bepalend of het beleid op de agenda terecht kan komen. De tweede stroom die Kingdon noemt is de oplossing stroom, er moet een passende oplossing of beleidsvoorstel gemaakt of beschikbaar zijn die bij het specifieke maatschappelijk probleem past. De laatste stroom is de politieke stroom, hierbij wordt gekeken of er een politiek consensus rondom het probleem bestaat aangezien dit nodig is wil het probleem kunnen worden aangepakt. Het is dan ook belangrijk dat Statenleden in PS een politiek consensus proberen te vormen, wil een voorstel de agenda kunnen halen. Het is het samenkomen van deze drie stromen die een ‘window of opportunity’ vormt. Het is binnen dit ‘window of opportunity’ dat er de mogelijkheid is om als Statenlid verder te agenderen. Wel is het zo dat dit moment niet permanent is, als een van de drie stromen wegvalt dan verdwijnt het ‘window of opportunity’. We zien deze windows of opportunity ook in de provincies ontstaan, zo noemden meerdere Statenleden dat bepaalde maatschappelijke gebeurtenissen zoals: de boerenprotesten, stikstof crisis of corona crisis voor veel partijen een kans boden om opnieuw naar die agenda te kijken en hier hun invloed op uit te oefenen. Een oppositielid in Overijssel noemde dit bijvoorbeeld: *”We hebben nu gezien dat niemand de corona crisis of de stikstof crisis in zijn verkiezingsprogramma had staan. Dus dat zijn ontwikkelingen die plotseling kunnen spelen en actueel kunnen worden en dan wordt die agenda verder bepaald na de verkiezingen.”*

Het is voor Statenleden dus belangrijk dat ze grip hebben op de principes van agendasetting, willen ze effectief gebruik kunnen maken van deze tussentijdse momenten waar de mogelijkheid zich voordoet om hun beleid op de agenda te plaatsen. Naast de agendasetting die speelt bij het behandelen van nieuwe maatschappelijke onderwerpen zijn er wel een paar vaste momenten waarbij tussentijds de provinciale agenda verder bepaald kan worden.

Een punt dat eenmalig is genoemd bij de interviews die wij hebben afgenomen, is rond de gemeenteraadsverkiezingen. In de periode van deze verkiezingen doet de mogelijkheid zich voor om bepaalde thema's vanuit de gemeente beet te pakken. Deze thema's kunnen meegenomen worden naar PS en biedt voor sommige partijen de kans om deze thema's buiten het coalitieakkoord om aan te spannen. Hierbij moet wel gezegd worden dat andere respondenten en verdere literatuur dit niet benoemen als moment waarbij de provinciale agenda verder wordt bepaald. Het is dus wel in twijfel te trekken of gemeenteraad verkiezingen daadwerkelijk invloed hebben op de provinciale agenda.

Tijdens de zittingsperiode is er verder nog een vast moment waarbij een deel van de provinciale agenda weer bepaald wordt. De jaarlijkse begroting of kadernota kan als een belangrijk kaderstellend moment worden gebruikt. Het is in de kadernota dat de concrete plannen en de kosten van deze plannen van het college staan uitgewerkt. Deze plannen en doelstellingen zijn uiteindelijk kader stellend en bieden een ruimte waarbinnen Statenleden kunnen werken. Als er in het begrotingsproces effectief door Statenleden gebruik wordt gemaakt van hun instrumenten creëert dit de kans om tussentijds verder de provinciale agenda te veranderen (Folgers, 2018). Ook uit de interviews met onze respondenten kwam naar boven dat Statenleden dit ook zagen als een goed kader stellend moment, die bijvoorbeeld de oppositie een kans biedt om buiten het coalitieakkoord om de agenda aan te passen. Hier kwam ook naar boven dat er verschillend per provincie bepaalde reflectiemomenten zijn neergezet die net als de kadernota tussentijds de kans bieden tot het beïnvloeden van de agenda.

Richting het laatste jaar van de zittingsperiode blijkt uit de interviews dat er door Statenleden minder invloed uitgeoefend op de provinciale agenda. In deze periode worden voornamelijk de in het coalitieakkoord gemaakte plannen uitgewerkt en vindt verdere reflectie van deze plannen plaats. Het kader stellen en het veranderen van de agenda wordt gewoon minder belangrijk en de focus gaat alweer op de volgende verkiezingen liggen. Partijen zullen zich meer gaan profileren en zich focussen op plannen en beleid die zullen helpen bij de komende verkiezingen. In de interviews werd bijvoorbeeld ook benoemd dat partijen meer voor zichzelf gaan denken in deze periode en het dus moeilijker worden om andere partijen achter je te krijgen om jouw agenda punt erdoor te krijgen.

Over de gehele statenperiode is het voor Statenleden mogelijk om de provinciale agenda te beïnvloeden. Het is alleen wel belangrijk dat van deze momenten goed gebruik wordt gemaakt, met name tussentijds zijn het namelijk tijdelijke 'windows of opportunity' waarin er een kans is om de agenda te beïnvloeden. Het is uiteindelijk met name het coalitieakkoord en de periode rondom de verkiezingen die de grote lijnen van de statenperiode uitzetten. Afhankelijk van hoe de coalitie het coalitieakkoord heeft opgesteld kan het ook betekenen of er nog veel of weinig ruimte is overgelaten om op een later moment de agenda te beïnvloeden. Het is dus ook deze periode wanneer de provinciale agenda voornamelijk wordt bepaald.

Deelvraag 2: Welke formele instrumenten worden door Statenleden het meest gebruikt om de provinciale agenda te beïnvloeden? Waarom deze instrumenten het meest en andere instrumenten minder vaak?

Hiervoor is uiteengezet wanneer de provinciale agenda bepaald wordt. Uit de interviews blijkt dat de periode rondom de verkiezingen erg belangrijk is voor het bepalen van de agenda. Net voor en na de verkiezingen vinden er veel overleggen en onderhandelingen plaats tussen Statenleden en partijen. Deze onderhandelingen gaan dan vaak over mogelijke samenwerkingen na de verkiezingen en over beleidspunten die partijen willen opnemen in het nieuwe coalitieakkoord. Kortom, wanneer je als Statenlid of partij een onderwerp op de agenda wilt krijgen, dan is de periode rondom de verkiezingen erg belangrijk. Echter is het niet zo dat er in de periode na de verkiezingen geen onderwerpen meer op de provinciale agenda kunnen worden gezet. Er kunnen ook tussentijdse gebeurtenissen zijn die niet zijn voorzien. Deze gebeurtenissen bieden Statenleden en partijen de mogelijkheid om een bepaald onderwerp op de agenda te krijgen en om zo hun gewenste beleid door te drukken.

Nu duidelijk is wanneer de provinciale agenda bepaald wordt, kunnen we een stap verder gaan door uit te leggen hoe deze agenda wordt bepaald. Volgens Kennispunt lokale politieke partijen (z.d.) zijn de belangrijkste taken van Provinciale Staten (PS) het vertegenwoordigen van de inwoners van de provincie, het bepalen van het beleid in grote lijnen en het controleren van Gedeputeerde Staten (GS). Om deze taken zo goed mogelijk uit te voeren, kunnen ze gebruik maken van verschillende instrumenten. In dit onderzoek focussen we ons vooral op de kaderstellende taak van PS. We kijken dus naar hoe PS het beleid in de provincie kan bepalen. Het instrumentenpakket moet Statenleden helpen deze taak zo goed mogelijk uit te voeren. Instrumenten zoals moties, amendementen en schriftelijke vragen moeten ervoor zorgen dat Statenleden onderwerpen kunnen agenderen en zo het beleid kunnen beïnvloeden. In de interviews is Statenleden gevraagd naar welke instrumenten ze gebruiken bij het beïnvloeden van de provinciale agenda. Hieronder zal een analyse worden gemaakt aan de hand van bestaande literatuur, de kwalitatieve data uit de interviews en kwantitatieve data van de deskresearch, over welke instrumenten het meeste worden ingezet, welke het minste en waarom.

Meest ingezette formele instrumenten

In de afgenomen interviews voor dit onderzoek is Statenleden en medewerkers van de griffie gevraagd naar welke instrumenten het meeste worden ingezet door hen en/of hun fractie en waarom. Uit die interviews blijkt dat schriftelijke vragen, moties en ook specifiek moties vreemd aan de orde van de dag, mondelinge vragen en amendementen het meeste worden ingezet. Hieronder zal uiteen worden gezet waarom Statenleden deze instrumenten het meeste gebruiken. Dit zal gebeuren aan de hand van de interviews, het deskresearch en bestaande literatuur. Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar welke instrumenten het meeste worden ingezet door PS, waardoor het lastig is bestaande literatuur te gebruiken in deze analyse. Er zijn echter wel een paar onderzoeken op lokaal en landelijk niveau die voor deze analyse gebruikt kunnen worden.

Analyse meest ingezette instrumenten deskresearch

Doordat het aantal ingediende schriftelijke vragen voor de meeste provincies dubbel is geteld wanneer een vraag door zowel een partij uit de coalitie als oppositie is ingediend, kunnen we van deze provincies niet met zekerheid zeggen hoeveel schriftelijke vragen er precies zijn ingediend. Van de provincies Noord-Brabant, Limburg, Friesland en Utrecht kan dat echter wel. Daarom zal er voor de analyse van de meest ingezette instrumenten volgens de deskresearch (zie bijlage), vooral naar deze vier provincies worden gekeken. We zien in twee van de vier provincies dat er van alle instrumenten het meeste gebruik wordt gemaakt van de schriftelijke vragen. In de andere twee provincies worden er meer moties ingediend.

Amendementen worden in alle provincies het minste ingediend. Wanneer we van deze vier provincies het aantal ingediende moties, amendementen en schriftelijke vragen in de periode 2019-heden bij elkaar optellen dan kunnen we zien van welk van deze drie instrumenten het meeste gebruik wordt gemaakt. In Noord-Brabant zien we dan dat er in die periode 522 schriftelijke vragen zijn ingediend. Dit is 37,5% van het totaal aantal ingediende moties, amendementen en schriftelijk vragen. Het percentage ingediende moties ligt hier wat hoger, namelijk 53,5 %. Het aantal ingediende amendementen ligt hier aanzienlijk lager namelijk 9%. In de provincie Friesland zien we de volgende verdelingen: 55,2% moties, 30,1% schriftelijke vragen en 14,7% amendementen. In de andere twee provincies zien we dat het percentage van het aantal ingediende schriftelijke vragen het hoogste is. In de provincie Limburg zijn de percentages: 46,9% schriftelijke vragen, 36,6% moties en 16,5% amendementen. In de provincie Utrecht is de verdeling als volgt: 44,3% schriftelijke vragen, 39,3% moties en 16,4% amendementen.

Wanneer we kijken naar bovenstaande percentages kunnen we concluderen dat er verreweg het meeste gebruik wordt gemaakt van de instrumenten schriftelijke vragen en moties. Het verschilt per provincie van welk instrument het meeste gebruik wordt gemaakt. Het verklaren waarom er in de ene provincie meer gebruik wordt gemaakt van moties dan schriftelijke vragen of andersom, is lastig. Wel zijn er verschillende voor- en nadelen en dus verschillende redenen voor het toepassen van de instrumenten. Deze zullen hieronder met behulp van de kwalitatieve data uit de interviews en de bestaande literatuur worden uitgelegd. Uit het deskresearch blijkt dat amendementen in elke provincie significant minder worden ingezet. Waarom dit het geval is, zal ook hieronder uiteengezet worden. Wat verder nog opvalt in de deskresearch was dat er in sommige provincies zoals Noord-Brabant en Utrecht, veel meer instrumenten worden gebruikt dan in provincies als Flevoland en Zeeland. De simpele verklaring hiervoor is dat Noord-Brabant en Utrecht een stuk meer inwoners hebben en dus meer Statenleden. Meer Statenleden zorgt logischerwijs voor een hoger aantal ingezette instrumenten.

Schriftelijke vragen

Ten eerste schriftelijke vragen. Dit is het schriftelijk stellen van vragen aan GS met als doel vragen te stellen over het door hen gevoerde bestuur (Statengriffie Noord-Holland, 2019). Dit is voornamelijk bedoeld om GS te controleren, echter kan GS zo ook worden gevraagd naar bepaalde onderwerpen die Statenleden/partijen belangrijk vinden waardoor dit onderwerp aandacht krijgt en op de agenda kan komen. De bevoegdheid tot het stellen van schriftelijke

vragen is terug te vinden in het Reglement van Orde van de verschillende provincies, maar ook in artikel 151 lid 1 Provinciewet.

De afgelopen jaren heeft er een ‘wildgroei’ aan schriftelijke vragen plaatsgevonden. Het aantal eisen dat wordt gesteld aan het gebruik maken van het vragenrecht zijn miniem waardoor het een eenvoudig in te zetten instrument is en waardoor er de afgelopen jaren een flinke toename te zien is in het gebruik van dit instrument (Helvoirt, 2014). Op basis van de deskresearch kunnen we ook wel afleiden dat schriftelijke vragen veel worden ingediend en dus een populair instrument zijn, maar waarom is dat eigenlijk? Een van de redenen werd hierboven al benoemd, namelijk dat er weinig wettelijke eisen zijn voor het stellen van schriftelijke vragen. Vaak moeten vragen “kort en duidelijk” worden geformuleerd, soms moeten ze voorzien zijn van een korte toelichting en er moet vaak worden aangegeven of een schriftelijk of mondeling antwoord wordt gewenst (Peters & Castenmiller, 2019). Dat het gebruik van dit instrument redelijk eenvoudig is beaamd ook een coalitielid uit de provincie Flevoland: *“De meest gangbare instrumenten zijn natuurlijk het recht om vragen te stellen, zowel informatieve, mondelinge als schriftelijke vragen. Waarbij schriftelijke vragen wel een heel toegankelijke route is. Voordat je daar echt antwoord op hebt ben je wel een paar weken verder, maar het is wel een makkelijke route om het zo maar te benoemen”*. Uit dit citaat blijkt dat het een tijdje kan duren voordat er antwoord is gegeven door GS op de schriftelijke vraag. Dit komt door de beantwoordingstermijn die GS heeft. Sinds 1966 is deze antwoordtermijn drie weken (Helvoirt, 2014). Het kan dus drie weken duren voordat een Statenlid antwoord heeft op zijn vraag. Hoewel dit instrument dus makkelijk te gebruiken is, is het nadeel wel dat je soms lang moet wachten op een antwoord waardoor het lastig is het onderwerp waarover de vraag gaat verder te agenderen in die periode waarin je moet wachten.

Schriftelijke vragen is niet alleen een toegankelijk instrument dat makkelijk te gebruiken is, het kan ook worden gebruikt om een onderwerp te agenderen. Uit het onderzoek van Helvoirt (2014) blijkt dat naast het stellen van schriftelijke vragen om informatie te verkrijgen, een tweede functie van het instrument is om aandacht te vestigen op een bepaald thema zodat het op de agenda komt. Met het stellen van een vraag kan aandacht worden gelegd op de problematiek rondom een bepaald onderwerp. Dit kan een aanleiding zijn voor PS om daadwerkelijk iets aan dat probleem te doen en het dus op de beleidsagenda te plaatsen. Zo heeft een oppositielid uit provincie Noord-Brabant mede door middel van vragen te stellen over gesprekken tussen de burgemeester, de commissaris en een staatssecretaris over het geweld rond AZC Budel, in PS aandacht weten te krijgen voor deze problematiek.

Schriftelijke vragen kunnen ook tactisch worden gebruikt om zo uiteindelijk de agenda te beïnvloeden. Zo stelt een oppositielid van provincie Overijssel eerst schriftelijke vragen, om vervolgens mede met dit antwoord in de commissievergadering datzelfde onderwerp te gaan agenderen. Hier worden schriftelijke vragen dus gecombineerd met het agenderen in de commissie. Hetzelfde doet ook een coalitielid van provincie Gelderland, hij stelt eerst een schriftelijke vraag, waarop GS verplicht is te antwoorden om dit vervolgens in een persbericht naar buiten te brengen waardoor het onder de aandacht komt in de provincie. Hier zien we dat het stellen van een schriftelijke vraag niet per se bedoeld hoeft te zijn om een onderwerp al meteen te agenderen. De schriftelijke vraag is vaak ook niet een sterk genoeg instrument om veel aandacht voor een onderwerp te krijgen. Daarom wordt het instrument van de

schriftelijke vraag ook regelmatig in combinatie met andere doeleinden gebruikt, zoals het agenderen in de commissie of het naar buiten brengen van een persbericht.

Uit het onderzoek van Helvoirt (2014) blijkt dat er nog een andere functie is van het schriftelijke vragenrecht, namelijk het halen van de media. Met een schriftelijke vraag de publiciteit bereiken is een manier om je als politicus te profileren. Het hierboven genoemde voorbeeld van het coalitielid uit Gelderland is daar een voorbeeld van. Dat coalitielid zegt soms een persbericht naar buiten te brengen na het stellen van een schriftelijke vraag. Op deze manier kan het Statenlid niet alleen het onderwerp onder de aandacht brengen, maar ook zichzelf als politicus profileren. Helvoirt (2014) zegt dat het met de media ook andersom kan werken. Het initiatief kan ook bij journalisten liggen. Een journalist kan een mediabericht schrijven die een Statenlid ziet of waarover de journalist een Statenlid informeert. Het betreffende Statenlid kan vervolgens hierover een vraag stellen. Dit zagen we ook terugkomen in een interview met een oppositielid uit de provincie Flevoland. Dit Statenlid gaf aan de krant vaak te gebruiken bij het zoeken naar actuele kwesties om daar bijvoorbeeld schriftelijke vragen over te stellen.

Uit het interview met een oppositielid uit provincie Utrecht kwam echter ook een tegengeluid naar voren. Hij is van mening dat schriftelijke vragen helemaal niet zo agendasettend zijn omdat bijna niemand de schriftelijke vragen leest, zeker niet Statenleden uit andere partijen. Deze schriftelijke vragen kunnen dan wel interessant zijn voor jezelf omdat je een antwoord krijgt van GS, echter vestig je er geen aandacht mee onder de andere partijen. Wat hiermee bedoeld wordt is dus dat het voor de indienende fractie wel interessant kan zijn aangezien ze een reactie van GS krijgen en hiermee hun inhoudelijke kennis kunnen vergroten, maar dat het niet zozeer agendasettend werkt omdat andere partijen het niet lezen waardoor het ook niet onder de aandacht komt in de provincie. Hier kan echter wel zelf voor worden gezorgd. Statenleden die een schriftelijke vraag stellen kunnen zelf, net zoals het Statenlid uit Gelderland, een persbericht naar buiten brengen om het onderwerp van de vraag zo onder de aandacht te krijgen. Ook zegt Helvoirt (2014) dat het belangrijk is om overtuigend te zijn bij het stellen van een schriftelijke vraag. Zonder overtuiging zal het belang van het onderwerp niet genoeg worden geduid en zal het onderwerp dus ook niet onder de aandacht komen. Om een vraag overtuigend te maken moet deze worden ondersteund door sterke argumenten ondersteund door feiten, cijfers of onderzoeksresultaten. Het onderwerp waar de vraag over gesteld wordt moet natuurlijk ook actueel zijn, wil men het onder de aandacht brengen en op de agenda krijgen. Wanneer een onderwerp niet actueel is dan zal GS wel antwoord geven op de vraag, maar dan zal het daarmee ook afgehandeld zijn. Wanneer een Statenlid op een goede manier een vraag stelt over een actueel thema, dan kan er binnen GS discussie ontstaan en zo ook binnen de Staten. Op deze manier kan een onderwerp wel op de agenda komen (Helvoirt, 2014).

Moties

Ten tweede wordt het instrument ‘motie’ vaak gebruikt. Een motie is een korte en gemotiveerde verklaring van PS waarmee een oordeel, wens of verzoek wordt uitgesproken. Het doel is het bijsturen van het beleid van GS of het doen van een uitspraak namens PS (Statengriffie Noord-Holland, 2019). De bevoegdheid tot het indienen van moties is terug te vinden in de verschillende Reglementen van Orde van de provincies. In de provincie Noord-Holland is de bevoegdheid bijvoorbeeld te vinden in artikel 40 Reglement van Orde.

Uit de analyse van het deskresearch blijkt dat dit instrument naast de schriftelijke vragen verreweg het meeste wordt gebruikt. In de vier geanalyseerde provincies komt het percentage ingediende moties (vergeleken met schriftelijke vragen en amendementen) altijd boven de 35% uit. Tijdens de interviews werden moties ook als een vaak gebruikt instrument genoemd bij de agendering door PS. Veel Statenleden zeggen vaak moties in te zetten om een onderwerp onder de aandacht te brengen. Een motie indienen kost minder tijd dan bijvoorbeeld een initiatiefvoorstel waardoor het een makkelijker in te zetten instrument is. Ook moeten moties altijd worden behandeld, hierdoor komt een motie over een onderwerp dat de indienende fractie(s) erg belangrijk vindt altijd onder de aandacht en dus op de agenda te staan.

Wanneer een motie wordt aangenomen door PS, is GS verplicht om ernaar te kijken, dit is de reden dat een coalitielid uit Gelderland dit een sterk instrument vindt. Het Statenlid vindt een motie een heel sterk instrument omdat je GS er mee kunt opdragen iets te doen. Wanneer een meerderheid van PS de motie heeft aangenomen, is het lastig voor GS om de motie links te laten liggen en er niks mee te doen. Al mag GS natuurlijk wel besluiten om de aangenomen motie naast zich neer te leggen, ze zijn immers niet verplicht om de motie uit te voeren (Periklesinstituut, z.d.). Zoals gezegd is dit naast zich neerleggen van een aangenomen motie door GS nog niet zo makkelijk. Het is namelijk een uitspraak van de volksvertegenwoordiging en dus eigenlijk een uitspraak namens de gehele bevolking (Periklesinstituut, z.d.). Kortom kan men met een motie GS aanzetten tot het ondernemen van actie, maar daarvoor moet de motie wel zijn aangenomen in PS. Wanneer dit niet het geval is, bereikt de motie GS niet en zal er verder ook niks met de motie gebeuren.

Echter kan een niet aangenomen motie nog steeds een agenderende werking hebben, zo zegt een oppositielid uit de provincie Groningen: *“Het is slim om een motie in te dienen ook al weet je dat de motie het niet gaat halen. Want ook een motie die het niet haalt heeft politieke waarde. Dan kun je bijvoorbeeld zeggen van wij hebben in november 2021 een motie ingediend en jullie hebben die niet gesteund. Los van het feit dat je met een motie dus ruimte kunt creëren als politieke partij om een debat eigenlijk weer een beetje opnieuw te gaan doen.”* Hieruit blijkt dat het indienen van moties agenderend kan werken, ook al weet je dat ze het niet gaan halen. Je brengt een onderwerp opnieuw onder de aandacht. Dit wordt door Periklesinstituut (z.d.) een agenderingsmotie genoemd. Voor dit soort moties is het niet zo zeer belangrijk dat de motie het haalt maar dat het besproken wordt. Je wilt het thema op de agenda hebben, zodat het debat over dat thema gestart kan worden. Dit soort gebruik van dit instrument leidt echter wel vaak tot langere vergaderingen en meer voorbereidingswerk voor de Statenleden. Coalitiepartijen vinden dit vaak irritant omdat deze onderwerpen al in de commissies zijn besproken. Voor oppositiepartijen is dit echter wel de manier om

onderwerpen onder de aandacht te brengen, aldus hetzelfde oppositielid uit Groningen. In een ander interview werd hieraan toegevoegd dat, ook al haalt een motie het niet, het toch aan de achterban laat zien dat de indienende fractie het heeft geprobeerd. Statenleden zijn natuurlijk volksvertegenwoordigers en vanuit die rol is het belangrijk om aan de achterban te laten zien dat er wel degelijk wat gedaan wordt om een onderwerp door middel van een motie onder de aandacht te brengen. De tactiek van het veel indienen van moties ook al worden ze niet aangenomen, is ook terug te zien in Groningen en Friesland, blijkt uit de deskresearch. In deze provincies worden, vooral door de oppositie, veel moties ingediend waarvan een groot deel vervolgens wordt verworpen. Zo werden er bijvoorbeeld in Groningen door de oppositie 339 moties ingediend waarvan er 222 werden verworpen. Dit kan mede verklaard worden doordat partijen, en met name oppositiepartijen, in Groningen vaak moties indienen waarvan ze van tevoren weten dat ze niet zullen worden aangenomen.

Er is echter ook een tegengeluid van een Statenlid te horen. Hij vindt moties helemaal geen goed instrument, en zet ze daardoor niet of minder vaak in. Zo vindt een coalitielid uit provincie Groningen moties een lui instrument: *“Nou ja goed, je schrijft je mening op als het ware, je licht dat wat toe, je legt het voor aan de Staten. Nou goed dat kun je in een middag wel even in elkaar flansen als je de stukken wat hebt gelezen. En ja, of het nu relevant is of niet, een motie mag je altijd wel indienen.”* Dit laatste klopt inderdaad. Een motie mag altijd worden ingediend. Ieder lid van PS mag een voorstel tot motie indienen, waar dan vervolgens door PS over wordt gestemd. Wanneer het wordt aangenomen wordt de motie doorverwezen naar GS (Periklesinstituut, z.d.). Het klopt dat het niet veel tijd en moeite kost om een motie voor te bereiden en in te dienen en dat het voorstel altijd behandeld moet worden. In een artikel van de Jong & Tukker (2021) staat dat er in de Tweede Kamer de laatste jaren een explosie heeft plaatsgevonden van het aantal ingediende moties. Zo werden er in de periode maart-september 2017 nog 779 ingediend, en waren dat er in 2021 in dezelfde periode 1665. Volgens Wim Voermans zorgt dit ervoor dat het instrument ‘bot’ wordt, omdat het te vaak wordt gebruikt. Volgens hem had een bewindspersoon vroeger een slechte dag als hij een motie aan zijn broek kreeg, dat is nu niet meer zo (de Jong & Tukker, 2021). Deze wildgroei aan ingediende moties zien we ook terug in de provincie. Dit kan ervoor zorgen dat het instrument minder agenderend werkt omdat er zoveel van worden ingediend.

Een ander type motie die vaak wordt ingezet is een motie vreemd aan de orde van de dag. Dit is een type motie dat gaat over een onderwerp dat nog niet op de agenda van PS staat. Aan het indienen van een motie vreemd zit echter wel een eis, namelijk dat het onderwerp actueel moet zijn (Periklesinstituut, z.d.). Ondanks deze eis vindt een oppositielid uit Utrecht de motie vreemd wel echt duidelijk agendasettend en dat is de reden dat hij dit instrument het vaakste gebruikt. Dit Statenlid legt uit: *“Mijn motie roept op een bepaalde actie te ondernemen, dus als het niet direct in het statenvoorstel ligt dan kunnen wij door een motie vreemd aan de orde van de dag iets op de agenda zetten. Dit is het onderwerp waar we het over hebben en dit is wat de provincie zal moeten doen. Daarmee lok je een debat uit (als die wordt geaccepteerd) waardoor alle partijen zich erover gaan buigen. Dat vind ik echt duidelijk agendasettend.”* Deze bewering klopt. In feite werkt een motie vreemd aan de orde van de dag hetzelfde als een gewone motie. Wanneer die is aangenomen door PS, wordt het doorverwezen naar GS die moet besluiten of ze er iets mee gaan doen. Het enige verschil is dat er dus vaak een actualiteitseis aan een motie vreemd aan de orde van de dag zit verbonden. Een aangenomen

motie vreemd zorgt echter net als een gewone motie voor een debat in PS en brengt zo dat onderwerp onder de aandacht.

Volgens een coalitielid uit provincie Overijssel zijn moties vreemd helemaal niet zo'n sterk instrument om de agenda mee te beïnvloeden. Dit Statenlid zegt dat moties vreemd neigen naar profilering en niet zozeer naar een inhoudelijke bespiegeling. Hij is dan ook van mening dat de inzet van moties vreemd beperkt moet worden. Ook vindt hij dat een motie vreemd weinig zin heeft, omdat er nauwelijks een inhoudelijk debat over wordt gevoerd in de Staten en er bijna direct over wordt gestemd. Dit neemt ook de agenderingskracht van dit instrument deels weg. Dit Statenlid spreekt het oppositielid uit provincie Utrecht tegen, die juist wel vond dat er over een aangenomen motie vreemd wordt gedebatteerd.

Mondelinge vragen

Een derde instrument dat vaak ingezet wordt om de agenderende rol van PS te vervullen is de mondelinge vraag. In de interviews kwam dit instrument regelmatig naar voren als veel gebruikt instrument, daarom is het belangrijk om dit instrument ook even te benoemen. Een medewerker van de griffie in Noord-Brabant legde tijdens het interview uit wat dit instrument inhoudt en hoe en wanneer het wordt ingezet: *“Statenleden mogen op twee momenten mondelinge vragen aan Gedeputeerde Staten stellen, namelijk tijdens een Statenvergadering vragen over een actueel en urgent onderwerp bij een soort vragenhalfluur en op een themadag tijdens het rondvraag moment. In beide gevallen worden de vragen direct beantwoord door een Gedeputeerde. Bij schriftelijke vragen conform artikel 31 van het Reglement van Orde moeten Gedeputeerde Staten binnen vier weken schriftelijk antwoorden.”* Hieraan moet nog worden toegevoegd dat een mondelinge vraag vaak gaat over onderwerpen die op dat moment actueel zijn.

De redenen om mondelinge vragen te stellen zijn vrijwel hetzelfde als die voor het stellen van schriftelijke vragen. Ga voor het lezen van die redenen terug naar het kopje 'schriftelijke vragen'. Een belangrijk verschil is echter het stellen van mondelinge vragen tijdens het vragenuurtje erop gericht is om snel van GS antwoorden te krijgen op vragen over actuele onderwerpen. De hoop is dat er na het stellen van de mondelinge vraag, er een scherp en flitsend debat ontstaat (Parlement, z.d.-b). Wanneer er zo'n scherp en flitsend debat ontstaat in PS, zorgt dit ervoor dat het onderwerp flink in de schijnwerpers komt te staan en er dus veel aandacht aan wordt besteed. Dit is dan ook de reden dat mondelinge vragen zeer agenderend kunnen werken en dit is ook meteen het grote verschil met schriftelijke vragen. Schriftelijke vragen worden direct aan GS gesteld zonder dat deze verder behandeld worden in PS. Zoals het oppositielid uit provincie Utrecht ook al zei, worden schriftelijke vragen vaak niet eens gelezen door Statenleden van andere partijen. Op die manier ontstaat er vaak ook geen debat en daarom werkt het ook minder agendasettend.

Amendementen

Tenslotte worden amendementen redelijk vaak ingezet om onderwerpen te agenderen. Een amendement is een voorstel tot het wijzigen van een ontwerpverordening of een ontwerpbesluit. Het recht van amendement versterkt de kader stellende rol van PS. Met een amendement wordt aan een, meestal door GS aan PS voorgelegd, voorstel een wijziging aangebracht (Statengriffie Noord-Holland, 2019). De bevoegdheid voor dit instrument is te vinden in artikel 143b lid 1 van de provinciewet. Het recht is natuurlijk ook opgenomen in het Reglement van Orde van de provincies.

Wanneer we naar het deskresearch kijken, zien we dat amendementen aanzienlijk minder vaak worden ingediend dan moties en schriftelijke vragen. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat een amendement alleen kan worden ingediend als er een voorstel ligt van GS. Moties en schriftelijke vragen kunnen daarentegen altijd ingediend worden. Ook aan amendementen zitten, net als bij schriftelijke vragen en moties weinig eisen verbonden. Een amendement mag alleen geen tegengestelde strekking hebben als het voorstel waarop het betrekking heeft en het amendement moet zodanig zijn geformuleerd dat het direct in het ontwerpbesluit van het voorstel kan worden overgenomen (Statengriffie Noord-Holland). Het feit dat er relatief weinig eisen zitten aan een amendement en er net als bij een motie een gewone meerderheid in PS nodig is om het amendement aan te nemen, zorgt ervoor dat dit instrument redelijk vaak wordt ingezet. Ook kunnen Statenleden met het gebruik van dit recht redelijk wat invloed uitoefenen op het beleid en op GS. Volgens Wirken (2018) is een amendement een machtig wapen. Wetsvoorstellen kunnen er ingrijpend door worden gewijzigd. Het indienen van een amendement heeft ook een groot voordeel ten opzichte van het indienen van een wetsvoorstel door de regering, namelijk dat er bij een amendement geen uitgebreide voorbereiding en toelichting hoeft plaats te vinden. Het kost dus minder tijd, maar het kan wel een ingrijpende wijziging veroorzaken. Wirken (2018) heeft het in zijn artikel over amendementen in de Tweede Kamer, maar dit is ook van toepassing op provinciaal niveau. Een mogelijk nadeel dat Wirken (2018) noemt van die beperkte voorbereidingstijd is dat de kwaliteit van wetten achteruitgaat. De voorbereidingstijd van een wetsvoorstel is namelijk veel groter dan van een amendement. Dat deze tijd voor een amendement korter is dan voor een wetsvoorstel van de regering wil niet zeggen dat er helemaal geen voorbereiding dient plaats te vinden. De voorbereidingstijd is nog steeds langer dan voor een schriftelijke vraag of motie. Uit een onderzoek van Peters & Castenmiller (2019) blijkt dat raadsleden het recht van amendement een effectiever maar arbeidsintensiever instrument vinden dan bijvoorbeeld een motie. Het is effectiever omdat een amendement een feitelijke aanpassing is van regelgeving die doorgevoerd moet worden, terwijl een motie niet hoeft te worden uitgevoerd. Echter is het wel arbeidsintensiever omdat een raads- of Statenlid meer deskundigheid en dus inhoudelijke ondersteuning nodig heeft. Hierdoor wordt het instrument 'amendement' misschien wel minder vaak gebruikt dan moties.

Het grootste voordeel is dat een amendement, wanneer die is aangenomen in PS, ook gelijk een besluit is. Wanneer het amendement in PS is aangenomen, moet GS het overnemen. Dit is dan ook de reden dat er door middel van het gebruik van dit instrument er redelijk wat invloed uitgeoefend kan worden op GS. Je kunt GS namelijk opdragen het amendement over te nemen in het ontwerpbesluit. Dit versterkt de kader stellende rol van PS en zorgt er dus voor dat zij directe invloed kunnen uitoefenen op het beleid. In de interviews gaf een coalitielid uit de

provincie Zeeland aan dat het amendement het mooiste instrument is om te gebruiken omdat je dan gelijk provinciale wetgeving aanpast en dat als het amendement bijvoorbeeld om drie uur s' middags wordt aangenomen, het dan ook meteen nieuwe wet- of regelgeving is. Een coalitielid uit Overijssel vindt het amendement ook een van de mooiste en effectiefste instrumenten met betrekking tot agendering. Dit vindt hij omdat een amendement het college dwing om daar direct een reactie op te geven. Ook moet er direct over worden gestemd en kan een amendement niet, net als bij een motie, worden aangehouden. Kortom, zegt dit Statenlid, dat je met een amendement heel direct invloed uit kunt oefenen op de besluitvorming.

Minst ingezette formele instrumenten

Naast schriftelijke vragen, moties, mondelinge vragen en amendementen zijn er nog andere instrumenten die kunnen worden ingezet om de agenda van de provincie te beïnvloeden. Zo heb je ook initiatiefvoorstellen, het interpellatiedebat en het enquêterecht. Deze instrumenten worden aanmerkelijk minder ingezet om invloed uit te oefenen en de agenda te beïnvloeden, maar waarom? Dat zal hieronder worden uiteengezet.

Initiatiefvoorstellen

Ten eerste worden initiatiefvoorstellen relatief weinig ingezet. Een initiatiefvoorstel is een voorstel van een Statenlid voor een verordening of een ander voorstel aan PS. Het doel is om op initiatief van Statenleden/fracties vorm te geven aan het door GS uit te voeren beleid (Statengriffie Noord-Holland, 2019). De bevoegdheid voor het gebruik van dit instrument is te vinden in artikel 143a lid 1 Provinciewet en het Reglement van Orde van de provincies.

Er is weinig tot geen online data beschikbaar die vertelt hoeveel initiatiefvoorstellen er zijn ingediend in de periode 2019-heden. Hierdoor konden we dit instrument niet opnemen in de deskresearch. Echter bleek uit de interviews wel dat dit instrument zelden tot nooit wordt ingezet. Provincie Friesland liet weten dat er in de periode 2019-heden in totaal maar vier initiatiefvoorstellen zijn ingediend, in Groningen was dit er maar eentje. Iets wat in de interviews vaak naar voren kwam was dat Statenleden het initiatiefvoorstel vaak wel een heel mooi instrument vinden en dat het een zeer goed instrument is om de agenda mee te beïnvloeden, maar dat het erg veel tijd in beslag neemt waardoor je niet snel iets geregeld krijgt en je niet al te vaak gebruik kan maken van dit instrument. Zo zegt een coalitielid uit Flevoland: *“Ik ben nu in de voorbereiding van een nieuw initiatiefvoorstel. Dat vind ik zelf een interessante manier om agenda te zetten omdat je dan ook de hele BOB-procedure doorloopt. Dus dan heb je ook daadwerkelijk gesprekken met commissie, die een oordeel vormen en uiteindelijk komt het in de Staten die er een besluit over nemen. Waardoor je ook over een actueel onderwerp een goed debat kan voeren. We zijn daar denk ik al een half jaar over in gesprek. Het initiatiefvoorstel is niet iets wat je in wil zetten als je even snel iets geregeld wil krijgen.”* Het feit dat het voorbereiden en indienen van een initiatiefvoorstel veel tijd kost wordt ook bevestigd door het onderzoek van Samsom (2018). Hij heeft onderzoek gedaan op landelijk niveau en vergelijkt initiatiefvoorstellen met regeringsvoorstellen. Samsom (2018) zegt dat in vergelijking met regeringsvoorstellen, initiatiefvoorstellen maar een klein gedeelte van de totale wetgeving vormt. Dit komt volgens hem omdat het schrijven van initiatiefvoorstellen veel tijd kost en omdat parlementsleden ook andere wetgevende en controlerende taken moeten uitvoeren. Samsom (2018) vervolgd door te stellen dat een

parlementslid geen gebruik kan maken van dezelfde middelen die een minister tot zijn beschikking heeft staan. We zien dit beeld dat Samsom schetst ook terug op provinciaal niveau. Ook op provinciaal niveau is het zo dat Gedeputeerden veel meer ondersteuning krijgen bij het doen van voorstellen dan Statenleden. Gedeputeerden hebben een heel ambtelijk apparaat achter hen staan die hen helpt bij het opstellen van de voorstellen. Statenleden hebben alleen de griffie en fractieondersteuning. Deze fracties, en zeker de kleine fracties, kunnen vaak niet in hun eentje een goed initiatiefvoorstel opstellen, simpelweg omdat ze hier niet genoeg tijd voor hebben en/of omdat ze niet genoeg fractiemedewerkers hebben. Fracties zoeken daarom vaak naar samenwerking met elkaar zodat ze gezamenlijk een initiatiefvoorstel op kunnen stellen. Zo geeft een oppositielid uit de provincie Overijssel een voorbeeld waarin ze met zes partijen een initiatiefvoorstel hebben geschreven om zo een bindend referendum mogelijk te maken. Op deze manier hebben zij dat onderwerp op de agenda geplaatst. Een andere reden om bij initiatiefvoorstellen samen te werken met andere fracties is om op die manier al verzekerd te zijn van steun in PS. Het is namelijk zonde van de tijd en moeite die erin wordt gestoken, als het voorstel wordt afgewezen door PS. Dit geeft Samsom (2018) ook aan. Hij legt uit dat regeringsvoorstellen een veel hogere slagingskans hebben dan initiatiefvoorstellen. Dit komt natuurlijk doordat regeringsvoorstellen de steun van de coalitie al hebben. Het is dus belangrijk voor een oppositiepartij om genoeg steun te vinden voor een bepaald voorstel, voordat ze dat helemaal gaan uitwerken in een initiatiefvoorstel.

Interpellatiedebat

Ten tweede wordt er weinig gebruik gemaakt van het interpellatiedebat. Dit is een debat tijdens de Statenvergadering waarin Statenleden informatie vragen aan GS over een onderwerp dat niet op de agenda van de vergadering staat (Statengriffie Noord-Holland, 2019). De bevoegdheid voor dit instrument is te vinden in artikel 151 lid 2 Provinciewet en in het Reglement van Orde van de verschillende provincies.

Een oppositielid uit provincie Overijssel geeft aan wel eens gebruik te maken van het interpellatierecht: *“Een echt debat op de agenda zetten, dat hebben wij als PVV heel vaak gedaan. Dat kan bijvoorbeeld met het interpellatiedebat. Als je dus bijvoorbeeld een onderwerp hebt wat voor jou heel belangrijk is als partij, dan kun je zeggen van wij willen een interpellatiedebat tijdens de Statenvergadering. Dat betekent dat jij de Gedeputeerden bevraagd over dat onderwerp. Dan moet je wel steun hebben van een aantal andere partijen, die dat ook vinden en die jou steunen in het indienen van het verzoek. En je moet uiteindelijk een meerderheid hebben in de Staten om dat debat ook te houden.”* Het interpellatiedebat is dus een zeer handig en effectief instrument om iets onder de aandacht te brengen. Volgens Jansen & Knoop (2008) hoeft het onderwerp van het interpellatiedebat niet direct een onderwerp te zijn dat actueel is of op de agenda staat. Het is dus zoals het oppositielid hierboven zegt een effectief instrument om een onderwerp dat jij als Statenlid of als fractie belangrijk vindt op de agenda te zetten. Er zit echter dus wel de eis aan verbonden dat de meerderheid van PS voor zo'n interpellatiedebat moet stemmen. Dit maakt dit instrument een stuk minder toegankelijk en bruikbaar dan bijvoorbeeld schriftelijke vragen of moties. Aan schriftelijke vragen en moties zitten namelijk geen eisen verbonden, ze mogen altijd worden ingediend. Uit het onderzoek van Jansen en Knoop (2008) onder raadsleden blijkt ook dat het interpellatierecht niet echt leeft onder raadsleden. In de onderzochte gemeenten wordt

aangegeven dat interpellatiedebatten óf niet voorkomen óf maar een paar keer per jaar. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat het een redelijk zwaar instrument is en omdat er redelijk wat eisen aan zijn verbonden. Of deze onderzoeksresultaten op lokaal niveau ook gelden voor provinciaal niveau is onduidelijk. Wel zitten er op provinciaal niveau ook redelijk zware eisen aan het interpellatiedebat en komt het gebruik van dit recht in de interviews zelden tot nooit naar boven. Naast het oppositielid uit Overijssel noemt nog een ander Statenlid het interpellatierecht, namelijk een coalitielid uit Overijssel. Dit Statenlid is echter wat minder te spreken over dit instrument. Het Statenlid geeft aan dat er bij een interpellatiedebat ongeveer tien minuten wordt gedebatteerd over een onderwerp, zonder enige conclusie en zonder enige afsluiting. Volgens dit Statenlid kunnen ze dan wel in de pers roepen dat ze een debat hebben gehouden, wat zorgt voor goede publiciteit, maar heeft het voor de rest geen zin. Hier zie je misschien ook wel een verschil tussen wat een oppositielid van dit instrument vindt en wat een coalitielid daarvan vindt. De oppositie kan dit eerder zien als een bruikbaar en effectief instrument om zo de agenda te beïnvloeden en om zo onderwerpen die niet op de agenda staan wel onder de aandacht te brengen. De coalitie vindt dit instrument al gauw te zwaar of niet nuttig.

Enquêterecht

Ten derde is er het enquêterecht. Bij sommige kwesties in de provincie, zoals bijvoorbeeld projecten waarbij de kosten steeds groter worden, kunnen fracties het recht om een enquête te houden gebruiken (kennispunt lokale politieke partijen, z.d.). Dit betekent dat er een onderzoek wordt ingesteld. Er worden getuigen gehoord en er wordt onderzoek gedaan naar de kwestie. De bevoegdheid voor dit instrument is terug te vinden in artikel 151a lid 1 Provinciewet en in het Reglement van Orde van de provincies.

Dit instrument kan een agenderende werking hebben wanneer een fractie bijvoorbeeld een bepaalde misstand aan de kaak stelt met haar onderzoek. Het onderzochte onderwerp kan door middel van het enquêterecht onder de aandacht worden gebracht in de provincie. Echter wordt dit instrument vooral gebruikt om de controlerende taak van PS te versterken. Zo zegt de Haan (2021) dat het enquêterecht de controlerende rol van, in haar onderzoek de gemeenteraad, moet versterken. Dit instrument geeft volgens haar, de raad namelijk de mogelijkheid om alle feitelijke informatie te vergaren over het door het college gevoerde bestuur. Voor PS is dit dus de uitgelezen manier om het gevoerde beleid van GS te controleren, doordat er heel veel informatie vergaard wordt. Echter is dit instrument wel een zwaar instrument en wordt het eigenlijk alleen maar ingezet als er echt iets mis is. Zo zegt een medewerker van de griffie in Gelderland dat de zwaardere instrumenten het minste worden ingezet. Volgens deze medewerker is er echt iets mis met je rol of positie als er elke maand gebruik wordt gemaakt van het enquêterecht. Dat het een zwaar instrument is geeft ook het onderzoek van de Haan (2021) aan. Zo zegt zij dat het lokale enquêterecht het zwaarste controle-instrument is van de gemeenteraad, vanwege de vergaande bevoegdheden en dwangmiddelen die de raad ter beschikking heeft en de grote invloed op personen die verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek.

Volgens een medewerker van de griffie in Overijssel verschilt het per onderwerp of het enquêterecht nou erg agenderend is. Wanneer het onderzoek gaat over een onderwerp wat al gebeurd is, is het volgens deze medewerker maar de vraag hoe agenderend het is, het is dan

meer terugkijkend. Uit alle gevoerde interviews heeft geen één Statenlid het enquêterecht genoemd als een instrument dat hij/zij gebruikt. De voornaamste redenen die Statenleden hiervoor noemden zijn dat het erg veel tijd kost om een goed onderzoek voor te bereiden en uit te voeren. Ook is er erg veel ondersteuning voor nodig en is het een erg zwaar instrument waar redelijk strenge eisen aan verbonden zitten. Dit is dus wel in lijn met wat er in het onderzoek van de Haan (2021) als redenen worden genoemd.

Kortom, zijn er dus veel verschillende formele instrumenten waarmee Statenleden hun agenderende rol kunnen vervullen. In de praktijk worden vooral schriftelijke vragen, mondelinge vragen, moties en specifiek moties vreemd en amendementen veel ingezet. Dit omdat deze instrumenten zeer effectief zijn, omdat ze vergeleken met andere instrumenten minder tijd kosten om in te zetten en omdat er relatief weinig strenge eisen aan verbonden zijn. Eigenlijk zit alleen aan de motie vreemd de eis dat het moet gaan over een actueel onderwerp. Andere formele instrumenten zoals initiatiefvoorstellen, interpellatiedebat en het enquêterecht worden aanmerkelijk minder ingezet. Vaak omdat dit meer tijd kost, tijd die Statenleden simpelweg niet hebben. Ook wordt het minder ingezet omdat het meer ondersteuning vraagt en vooral het interpellatiedebat en enquêterecht redelijk zware instrumenten zijn.

Deelvraag 3: Welke ‘informele’ instrumenten worden door Statenleden/fracties gebruikt om de agenda te beïnvloeden en waarom?

Bij de voorgaande deelvraag is uiteengezet welke formele instrumenten beschikbaar zijn voor Statenleden om invloed uit te oefenen op GS en specifiek om de agenda mee te beïnvloeden. Aan de hand van bestaande literatuur en de kwalitatieve data uit de interviews is uitgelegd waarom van sommige instrumenten vaak gebruik wordt gemaakt en waarom van sommige instrumenten veel minder gebruik wordt gemaakt. Vooral schriftelijke vragen, moties en specifiek moties vreemd aan de orde van de dag, mondelinge vragen en amendementen werden veel ingezet. Deze instrumenten zijn zeer effectief om de agenda mee te beïnvloeden, er zitten de minste eisen aan verbonden en de inzet van deze instrumenten kost het minste tijd. Van de instrumenten initiatiefvoorstellen, interpellatiedebat en het enquêterecht wordt aanmerkelijk minder vaak gebruik gemaakt. Dit komt doordat dit instrumenten zijn waar veel voorbereidingstijd en ondersteuning voor nodig is en omdat het redelijk zware instrumenten zijn waardoor een Statenlid of fractie aan redelijk wat eisen moet voldoen.

Er zijn echter naast deze formele instrumenten ook nog andere manieren om de agenda te beïnvloeden. Er zijn namelijk ook informele manieren om een onderwerp te agenderen, zoals het gebruik van de media, informele gesprekken voeren en toezeggingen van Gedeputeerden. Aan deze instrumenten zitten geen strenge eisen verbonden en het kost ook niet bijzonder veel tijd om deze toe te passen. Daarom is er tijdens de interviews gevraagd naar het gebruik van deze informele instrumenten. Hieronder zal uiteen worden gezet waarom Statenleden deze informele instrumenten wel of niet gebruiken. Deze analyse zal gedaan worden aan de hand van bestaande literatuur en de kwalitatieve data uit de interviews.

Media

Ten eerste wordt de media vaak gebruikt door Statenleden/fracties om aandacht te krijgen voor een onderwerp en om zo dit onderwerp op de agenda te plaatsen. Het gebruik van de media kan erg verschillen. Het kan gaan om één keer in de week iets op sociale media plaatsen waar je als Statenlid of fractie mee bezig bent. Dit doet een oppositiepartij in Zeeland vertelt een lid van die partij. Zij hebben ook een fractiemedewerker die zich onder andere bezighoudt met sociale media en het plaatsen van berichten en filmpjes hierop. Het gebruik van de media kan ook betekenen dat je als Statenlid een journalist ergens over tipt. Zo vertelt een oppositielid uit de provincie Groningen: *“Media maakt iets belangrijk door verspreiding van nieuws. Ik denk dat je als Statenlid wordt getriggerd om je daar mee te gaan bemoeien. Je kunt journalisten informeren van let op dit komt eraan ik geef je vast die informatie. Vaak krijg je dan als dank een quote in de media of kun je je mening dan weer ventileren via dezelfde journalist. Dat is een beetje het spel tussen journalist en politici. Waarbij ik nadrukkelijk wil zeggen dat het niet om vertrouwelijke informatie mag gaan.”*

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen klassieke media zoals kranten en online artikelen en sociale media, zoals Twitter, Instagram, etc. Beide vormen van media kunnen zorgen voor aandacht voor een bepaald onderwerp. De laatste tijd is echter sociale media een heel erg groot en belangrijk platform geworden, ook voor Statenleden die via sociale media proberen de bevolking te bereiken en om zo aandacht te krijgen voor onderwerpen. Jacobs & Spierings (2020) onderscheiden vier mogelijkheden die sociale media aan politici bieden. Ten

eerste kan een Statenlid of partij zichzelf in de schijnwerper plaatsen. Politici kunnen op sociale media ongefilterd hun standpunten verspreiden en zich zo van hun beste kant laten zien. Ten tweede kunnen Statenleden met sociale media hun boodschap gericht verspreiden. Op sociale media kunnen politici zich makkelijk richten op een bepaalde doelgroep. Ten derde kunnen Statenleden door middel van sociale media een blik achter de schermen geven. Op sociale media zijn politici zeer benaderbaar en kunnen ze de mens achter de politici tonen. Ten vierde kan een Statenlid door middel van sociale media, de klassieke media beïnvloeden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een tweet op Twitter die door de klassieke media wordt opgepikt en gepubliceerd. Uit de gevoerde interviews blijkt dat Statenleden vooral gebruik maken van de eerste en tweede mogelijkheid die sociale media biedt. Zo heeft een oppositiepartij in Zeeland een eigen campagne commissie die de sociale media bijhoudt en berichten plaatst over onderwerpen die de partij belangrijk vindt en laat zien waar de partij zich mee bezig houdt. Op deze manier proberen ze hun standpunten te verspreiden en zich van hun beste kant te laten zien. Een coalitielid uit Noord-Brabant geeft aan sociale media te gebruiken om haar potentiële stemmers op de hoogte te houden van waar ze mee bezig is. Dit is natuurlijk ook voor eigen gewin om zichzelf zo in de schijnwerpers te plaatsen en om potentiële stemmers binnen te halen voor de verkiezingen. Verder blijkt uit de interviews dat vrijwel elke partij gebruik maakt van sociale media om hun kernboodschappen te verspreiden naar hun achterban. Elke partij heeft natuurlijk een vaste achterban die ze door middel van sociale media heel makkelijk kunnen bereiken en zo op de hoogte kunnen houden.

Naast het gebruik van sociale media wordt ook de klassieke media veel gebruikt. Hierbij moet je vooral denken aan het regionale nieuws, kranten of online artikelen. De klassieke media kunnen op verschillende manieren worden gebruikt om onderwerpen te agenderen. Zo kan een Statenlid de media actief opzoeken en eventueel tippen over een bepaald onderwerp, zodat het op die manier in de media komt en er dus aandacht voor ontstaat. Dit doet het bovengenoemde oppositielid uit Groningen. Echter kan het ook andersom werken, namelijk dat de media uit zichzelf een artikel schrijft waar Statenleden dan gebruik van maken door naar aanleiding van dat artikel een motie in te dienen of een vraag te stellen, dit doet bijvoorbeeld een coalitielid uit Noord-Brabant. Dit Statenlid zegt het nieuws goed in de gaten te houden en dat wanneer er een onderwerp wordt aangekaart die interessant is en waar ze iets mee wil doen, dan kan ze daar vervolgens in PS bijvoorbeeld tijdens de Statenvergadering een vraag over stellen. Het kan echter ook zo zijn dat een Statenlid een bepaalde opmerking maakt die wordt opgepikt en gepubliceerd door de media. Dit gebeurt bij een oppositielid uit Zeeland wel is. Dit Statenlid zegt niet bewust bezig te zijn met de media, maar dat er soms wel een opmerking van haar wordt gepubliceerd. Dit kan een stortvloed aan reacties veroorzaken waardoor er in PS een debat ontstaat over dat onderwerp.

Een coalitielid uit de provincie Flevoland zegt dat er volgens hem twee manieren zijn om de media te gebruiken. Volgens dit Statenlid kun je de media gebruiken om je boodschap te verspreiden en uit te leggen. Dit is de tweede mogelijkheid van sociale media die Jacobs & Spierings (2020) noemen. Echter kan de media ook gebruikt worden om de druk op andere partijen of op GS op te voeren. Zo kunnen zij worden gedwongen het debat over dat onderwerp aan te gaan of om bepaalde voorstellen te steunen.

Hierboven zijn genoeg argumenten genoemd waarom zowel klassieke als sociale media zeer effectieve informele instrumenten zijn om de agenda mee te beïnvloeden. Echter zijn er ook

Statenleden die aangeven dat de media helemaal niet zo agendasettend werkt. Zo geeft een coalitielid uit Noord-Brabant aan dat de media wel een belangrijk middel is, maar dat het niet zo makkelijk is om met behulp van die media iets op de agenda te plaatsen. Volgens haar zijn tweets plaatsen op Twitter meer bedoeld om de achterban op de hoogte te houden en te laten zien wat je de komende tijd gaat doen. Helvoirt (2014) zegt dat publiciteit de weg vereenvoudigt om de boodschap naar je achterban te laten overkomen. Door middel van sociale media kunnen Statenleden zich profileren richting hun achterban. Hoe agendasettend dit is, is maar de vraag. Een oppositielid uit provincie Utrecht haalt een ander argument aan waarom het gebruik van de media niet zo agendasettend werkt. Dit Statenlid zegt: *“Je wilt het wel (media gebruiken) maar het is moeilijk. De provincie is over het algemeen een toch wat onzichtbare bestuurslaag. Dus er is ook niet zoveel interesse vanuit de media voor wat er in de provincie gebeurt behalve als het misgaat natuurlijk.”* Uit een onderzoek van Ipsos in 2014 blijkt dat er maar 5% van de Nederlanders sterk geïnteresseerd is in provinciale politieke onderwerpen (Nederlands Dagblad, 2014). Het is dus een feit dat de interesse voor provinciale politiek relatief laag is. Dit kan daarom zoals het Statenlid uit Utrecht zegt, zorgen voor een minder agenderende werking van media.

Informeel gesprekken

Er zijn naast het gebruiken van de media ook nog andere informele manieren om onderwerpen te agenderen. Een voorbeeld hiervan zijn de informele gesprekken die Statenleden voeren. Ze kunnen elkaar benaderen in het provinciehuis, dit kan een gepland gesprek zijn, maar het kan ook tijdens de lunch zijn of bij het koffiezetapparaat. Door middel van dit soort gesprekken kun je erachter komen wat andere fracties van bepaalde zaken vinden en kun je ze wellicht overtuigen van je standpunt. In het boek ‘Overleggen en samenwerken’ van Tjeerd Schat (2011) zegt hij dat ‘overleg in de wandelgangen’ de meest informele en ongestructureerde manier is van overleg. Dit ‘overleg in de wandelgangen’ gebeurt ook regelmatig in het provinciehuis. Dit kan tussen formele vergaderingen door, maar kan ook zoals hierboven gezegd bij koffiezetapparaten. Deze informele gesprekken kunnen een belangrijke manier zijn om bijvoorbeeld te kijken of er steun is voor een bepaald voorstel, of om hiervoor steun te verkrijgen. Dit doet een oppositielid uit Friesland. Dit Statenlid zegt informele gesprekken te voeren met partijen die over een bepaald voorstel er hetzelfde in staan, maar ook gesprekken met partijen die er anders over denken. Deze kun je dan proberen te overtuigen zodat zaken toch langzaam jou kant op gaan. Schat (2011) zegt dat er zowel positieve als negatieve dingen te benoemen zijn over deze informele gesprekken in de wandelgangen. Een voordeel is dat Statenleden redelijk vrijuit kunnen spreken omdat er geen verslag wordt gemaakt van het gesprek. Een nadeel is dat er niks is om op terug te vallen omdat er geen officieel verslag is. Als een Statenlid of partij jou steun belooft voor een bepaald voorstel en deze belofte uiteindelijk niet nakomt, dan is er niks om op terug te vallen. Naast gesprekken tussen Statenleden onderling kunnen Statenleden ook direct contact leggen met Gedeputeerden. Zo zegt een coalitielid uit Utrecht: *“Stel je hebt een onderwerp wat ik graag op de agenda wil krijgen en het zit net niet in de afspraken van de coalitie, dan bel ik de Gedeputeerde van de coalitie op en kan ik hem daarop wijzen.”* Dit Statenlid maakt hierbij wel de kanttekening dat dit eenvoudiger kan zijn voor een coalitielid dan voor een oppositielid omdat een coalitielid betere lijntjes heeft liggen naar de Gedeputeerden. Dit kan echter wel een goede manier zijn om Gedeputeerden aan te zetten actie te ondernemen rondom een bepaald thema.

Corona is een grote belemmering voor het voeren van deze informele gesprekken, zo gaf ook een oppositielid uit Utrecht aan: *“Corona is ook een vette streep door de rekening, dat is ook voor oppositie voeren een drama. Gaat wel makkelijker bij een koffieapparaat dan als ik ineens moet gaan bellen dan is het net alsof ik iets wil terwijl ik dat niet hardop zeg.”* Uit een onderzoek van Necker van Naem blijkt dat de corona maatregelen volgens acht op de tien Statenleden veel effect hebben gehad op het functioneren van PS. Het gebrek van informele contacten zet de kwaliteit van het Statenwerk onder druk (de Koster, 2021). De onderzoekers stellen dat er minder wandelgangsgesprekken zijn, minder mogelijkheden om te netwerken en minder mogelijkheden om ongedwongen politiek te bedrijven. Kortom zijn deze informele gesprekken dus erg belangrijk voor Statenleden.

Toezegging

Tenslotte kwam er nog een ander informeel instrument aan de orde tijdens een aantal interviews, namelijk de toezegging. Een toezegging betekent dat een Gedeputeerde een Statenlid iets heeft toegezegd. Dit kan bijvoorbeeld een belofte zijn om bepaalde veranderingen aan beleid door te voeren. De toezegging zit niet in het formele instrumentenpakket van Statenleden, maar is wel iets wat erg vaak voorkomt. Zo gebeurt dit in de provincie Groningen vaak, aangezien een toezegging het gemakkelijkste is om binnen te halen. Je bent in gesprek met een portefeuillehouder en je vraagt diegene simpelweg om wat te doen of juist te laten. Er kan gevraagd worden om een toezegging van een Gedeputeerde maar er kan ook een toezegging worden uitgelokt. Een coalitielid uit de provincie Overijssel vertelt hoe dit in de praktijk gaat: *“Het dreigen met een motie en dan vervolgens op basis daarvan een toezegging ontlokken. Dan gaat het er uiteindelijk helemaal niet over om die motie in stemming te brengen, maar dat uiteindelijk het college een toezegging doet waardoor die motie niet in stemming wordt gebracht.”* Een aantal Statenleden zeggen zelfs dat een toezegging misschien wel meer waard is dan een motie. Een motie kan een Gedeputeerde namelijk naast zich neerleggen, een toezegging echter niet omdat dat een man op man woord is van een Gedeputeerde. In de hiërarchie is een motie volgens dit Statenlid misschien meer waard, maar zo ervaart hij het in de praktijk niet.

Kortom zijn Statenleden naast het inzetten van de formele instrumenten, ook zeer actief bezig met het agenderen aan de achterkant via informele instrumenten zoals de media, informele gesprekken en toezeggingen. Deze informele instrumenten kunnen zeer effectief zijn, soms zelfs nog wel effectiever dan de formele instrumenten omdat ze erg toegankelijk zijn voor alle Statenleden, er minder tijd in gaat zitten en er minder eisen aan verbonden zitten.

Deelvraag 4: Worden de beschikbare formele instrumenten effectief ingezet?

In de deelvragen hierboven zijn uitgelegd welke formele en informele instrumenten het meest en het minst worden toegepast door Provinciale Statenleden. Hierbij zagen we dat moties, amendementen, schriftelijke en mondelinge vragen de meest gebruikte formele instrumenten zijn. Daarnaast werd duidelijk dat klassieke en sociale media, informele gesprekken en toezeggingen de meest gebruikte informele instrumenten zijn. Bij deze deelvraag zullen we bekijken hoe effectief deze meest gebruikte instrumenten nou daadwerkelijk gebruikt worden door Statenleden. De effectiviteit van deze instrumenten zal geanalyseerd worden aan de hand van de deskresearch en de interviews met Statenleden en leden van de griffie van de provincies.

Effectiviteit formele instrumenten

Allereerst zullen we de formele instrumenten motie, amendement en schriftelijke vragen analyseren. In de deskresearch hebben we gekeken naar deze drie formele instrumenten, aangezien er van de overige instrumenten geen duidelijk overzicht was. Mondelinge vragen waren niet te analyseren in de deskresearch, omdat deze niet worden genoteerd en geclassificeerd door provincies. In de interviews die afgenomen zijn met de verschillende Statenleden is gevraagd naar de effectiviteit van de beschikbare instrumenten om invloed uit te oefenen op de provinciale agenda. De antwoorden hierop waren uiteenlopend. Zo bleek dat verschillende instrumenten effectiever ingezet worden dan anderen.

Over het algemeen zijn er een aantal belangrijke punten die bepalen hoe effectief een instrument gebruikt wordt. Een belangrijk aspect voor deze effectiviteit is of een Statenlid lid is van een coalitiepartij of oppositiepartij. Een oppositielid uit de provincie Utrecht beschrijft dit als volgt: *“Wij zitten in de oppositie en veel is natuurlijk al besloten in de coalitie. Ik heb zelf een keer een voorstel herschreven wat ik echt slecht vond. Als oppositie is het erg lastig om iets voor elkaar te krijgen in zo’n geval. Als de Gedeputeerde het wil is het wel heel lastig voor de coalitie om met het oppositievoorstel mee te gaan. Ik kan er wel 20 uur per week in gaan steken, maar als het effect heel laag is, dan ga je kijken van waar ga ik mijn tijd wel en waar niet inzetten. Soms dien je een motie in om gewoon je punt te maken. Dan weet je dat het niet werd aangenomen maar je hebt wel je punt gemaakt. Kijk als je effect wil hebben, dan wil je dat je initiatiefvoorstel of motie ook wordt aangenomen. Dan zit het voorwerk niet zo zeer in de instrumenten maar juist in de Statenleden van coalitie en oppositie meekrijgen in je voorstel. En dan zet je instrumenten in om dat te formaliseren.”* In de volgende deelvraag zal het verschil verder geanalyseerd worden over het verschil tussen coalitie en oppositie.

Een ander belangrijk aspect voor de effectiviteit van formele instrumenten is het politieke geheugen van Statenleden. Over het gebrekkige geheugen van politici zijn al vaker opiniestukken geschreven. Vaak worden bij onderwerpen die na een tijdje opnieuw behandeld worden schriftelijke en mondelinge vragen gesteld die al eerder gesteld zijn. Ook op het gebied van moties en amendementen gebeurt het wel eens dat dezelfde motie of hetzelfde amendement wordt ingediend. Tijdens onze interviews kwam dit punt ook herhaaldelijk naar voren. Een Statenlid uit de coalitie van de provincie Friesland beschreef dit als volgt: *“Een debat kan vervuild worden door te veel moties en amendementen. Ik ervaar bijvoorbeeld dat er partijen zijn die bij elk onderwerp een voorstel willen indienen, maar dit kan je kracht als Statenlid ook onderuithalen. Wij stemmen bijvoorbeeld wel eens tegen een motie, niet omdat wij het oneens zijn met de inhoud, maar omdat wij de motie overbodig vinden omdat deze twee maanden geleden ook is aangenomen. Mijn ervaring is dat partijen die veel moties en*

amendementen indienen, vaak ook partijen zijn met minder ervaren Statenleden in de fractie, daarom is het collectieve geheugen van de Statenleden belangrijk.” Door dit gebrekkige collectieve geheugen van politici, worden de formele instrumenten minder effectief gebruikt. Zoals hierboven te lezen is wijzen Statenleden dus ook moties en amendementen af als dit een herhaling is. Het kost onnodig tijd, wat besteed kan worden aan effectiever gebruik van de instrumenten.

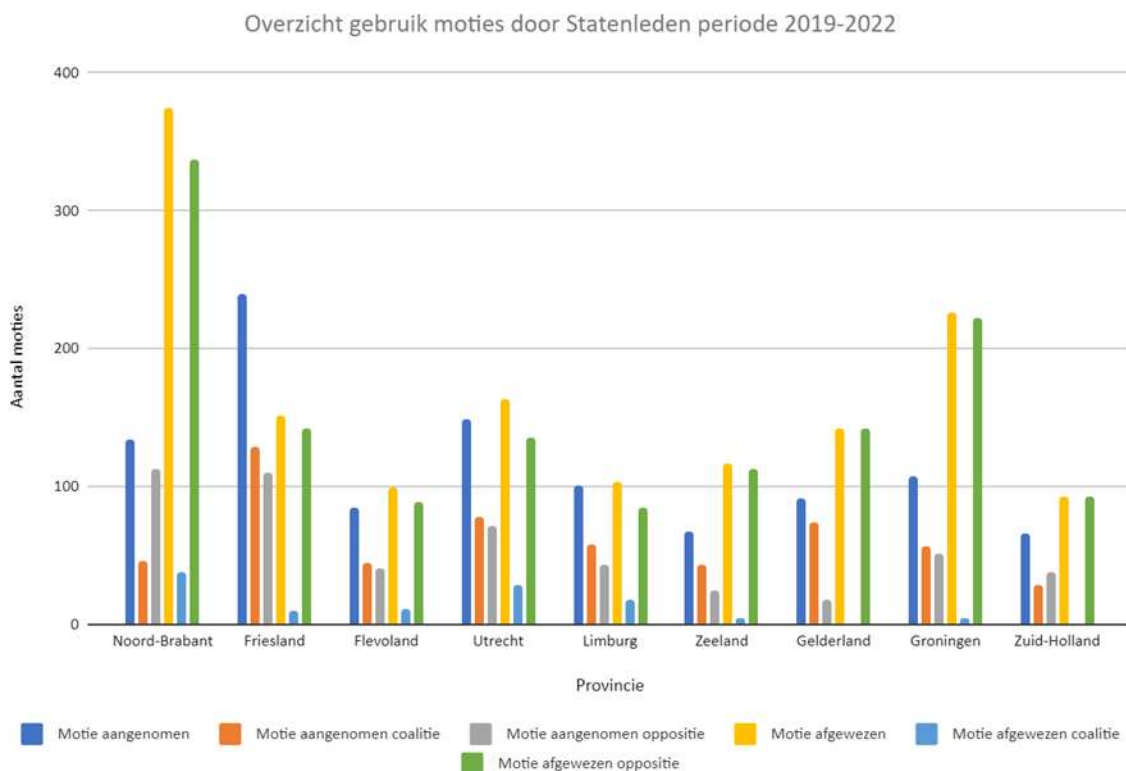
Als laatste is tijdsbesteding ook een belangrijk aspect wat de effectiviteit van de instrumenten ten slechte komt. In een erg groot gedeelte van de interviews kwam naar voren dat Statenleden last hadden van een tekort aan tijd om moties, amendementen en andere formele instrumenten voor te bereiden. Zo hebben grotere fracties een groter budget voor ondersteuning en kleinere fracties een kleiner budget. Hierdoor hebben de meeste fracties te weinig mankracht om zich op alles voor te bereiden en moeten ze strategische keuzes maken. Dit resulteert tot onderwerpen die op de agenda staan, waar Statenleden zich amper op hebben voorbereid en dus ook geen gebruik maken van hun formele instrumenten bij deze onderwerpen, ook al hadden zij dit wel willen doen.

Tegenover deze aspecten die de effectiviteit van formele instrumenten verminderen, zijn er ook Statenleden die erg tevreden zijn met het huidige gebruik van instrumenten en de factoren die invloed hebben op de effectiviteit. Over het algemeen zijn dit coalitieleden uit een partij met meerdere Statenleden. Zij vinden de geluiden over tijdsbesteding onzinnig, omdat dit juist gepaard gaat met de democratie. Hoe meer zetels je hebt, hoe meer mankracht en tijd je dus ter beschikking krijgt van het volk, vinden zij. Een coalitielid uit de provincie Zeeland beschreef dit als volgt: *“Iedere fractie heeft 1 burgercommissielid, en sommige fracties vragen er zelfs 2 of 3. Daar ben ik dus echt faliekant op tegen. Want de kiezer heeft gekozen dat jij in Provinciale Staten komt en dat jij er met 7 zit en de ander met minder of meer. Als een eenmansfractie 3 burgercommissieleden heeft hebben ze er 4 en dat doet geen recht aan de uitslag van de verkiezingen.”*

Voor veel Statenleden is effectief gebruik van een instrument gelijk aan het überhaupt gebruik maken van een instrument. Zij vinden dat Statenleden over het algemeen deskundig en vaardig genoeg zijn om instrumenten in te zetten en benoemen het gebruik van instrumenten op zich al als effectief. Een oppositielid uit de provincie Overijssel geeft dit ook aan in zijn interview en antwoord als volgt op de vraag of hij vindt dat instrumenten effectief gebruikt worden: *“Opzich merk ik dat we die allemaal dus wel gebruiken. Dus, wij maken eigenlijk overal wel gebruik van. Van vragenuur tot interpellatie debatten, tot moties, tot moties vreemd. We hebben het allemaal wel gebruikt, zelfs een eigen verordening geschreven die we binnenkort ook in de Staten weer in stemming gaan brengen.”*

Moties

Zoals ook al beschreven in de voorgaande deelvragen, zijn moties een van de meest gebruikte instrumenten voor Statenleden. Dit blijkt ook uit de deskresearch die wij hebben verricht op 9 provincies. De resultaten van de deskresearch is te zien in figuur 1.

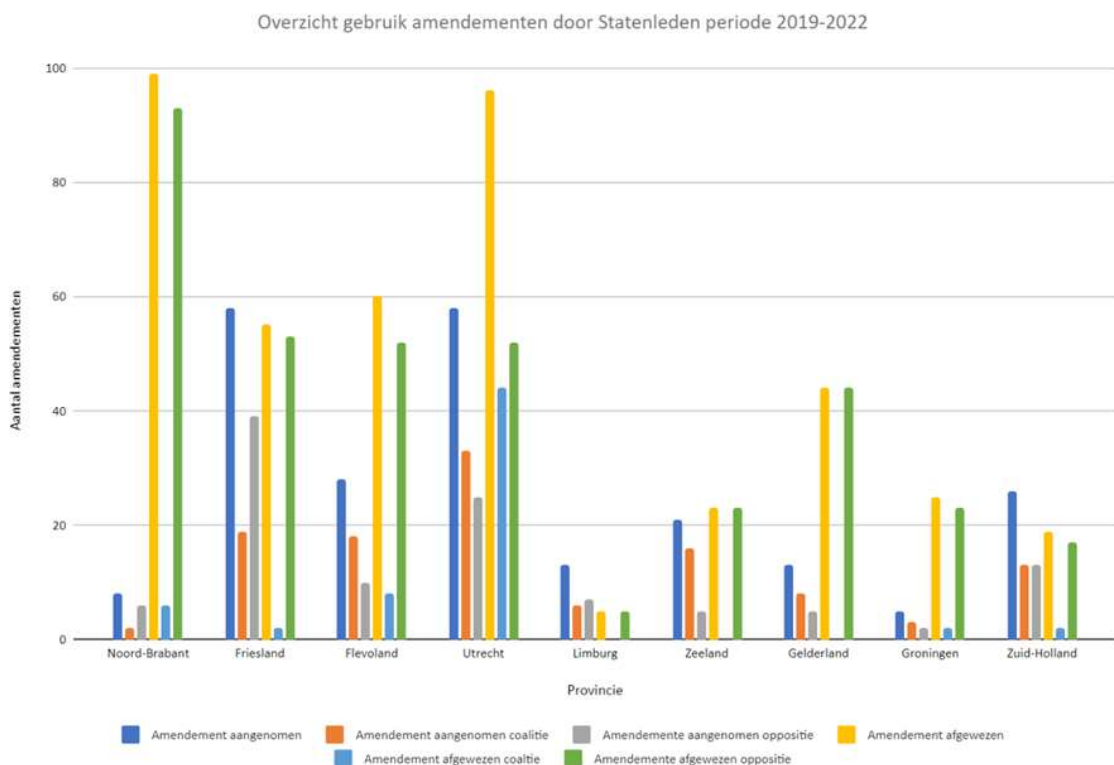


In de figuur is te zien per provincie hoeveel moties er zijn aangenomen, afgewezen en per coalitie en oppositie is aangenomen en afgewezen. In dit figuur zijn de teruggetrokken en aangehouden moties niet meegenomen. Als we veronderstellen dat een aangenomen motie effectief is en een afgewezen motie niet effectief is, kunnen we concluderen dat moties een gemiddeld effectief instrument is voor Statenleden. Van de in totaal 2503 ingediende moties, werden er 1036 aangenomen en 1467 afgewezen. Procentueel gezien verhoudt dit zich tot 41,4% aangenomen en 58,6% afgewezen, wat dus laat zien dat het percentage afgewezen moties licht hoger is. Als we echter alleen zouden kijken naar moties die ingediend zijn door partijen uit de coalitie, krijgen we een heel ander beeld. Hierbij zien we dat van de 666 ingediende moties door de coalitie, 555 zijn aangenomen en 111 afgewezen. Dit komt neer op 83,3% aangenomen en 16,7% afgewezen. Voor oppositiepartijen zijn deze cijfers andersom. Van de 1862 moties die ingediend zijn door oppositiepartijen, werden er 506 aangenomen en 1356 moties afgewezen. Dit komt neer op 27,2% aangenomen en 72,8% afgewezen. Moties worden bij coalitieleden dus over het algemeen veel vaker aangenomen en veel vaker afgewezen als een oppositielid deze indient. Het valt verder ook op dat oppositieleiden bijna drie keer zoveel moties hebben ingediend dan coalitieleden.

Dit verschil in effectiviteit voor coalitie en oppositie is te verklaren met een aantal punten. Het eerste belangrijke punt is het coalitieakkoord. Coalitiepartijen maken aan het begin van de bestuursperiode een coalitieakkoord, waarin de belangrijkste verwezenlijkingen van die periode behandeld staan. De partijen horen zich hieraan te houden, wat betekent dat er gedurende Provinciale Staten vergaderingen geen rigoureuze moties worden ingediend door coalitiepartijen. Het gaat voornamelijk om kleine wijzigingen in de plannen die op steun kunnen rekenen van de meerderheid. Daarnaast zijn coalitiepartijen vaak afhankelijk van elkaar en stemmen niet graag tegen elkaar. Dit omdat ze samen moeten werken en elkaar nodig hebben gedurende de 4 jaar. Als tweede belangrijke punt is dat oppositiepartijen vaak moties indienen om een politiek statement te maken. Het al eerder geciteerde oppositielid van de provincie Groningen zei: *“Het is slim om een motie in te dienen ook al weet je dat de motie het niet gaat halen. Want ook een motie die het niet haalt heeft politieke waarde. Dan kun je bijvoorbeeld zeggen van wij hebben in november 2021 een motie ingediend en jullie hebben die niet gesteund.”* Hieruit blijkt ook dat oppositieleiden bewust afgewezen moties gebruiken. Een afgewezen motie hoeft dus niet per se een ineffectief instrument te zijn en kan net zo goed effectief zijn als een aangenomen motie. Een coalitiepartij zal dit echter niet gebruiken, omdat dit schadelijk kan zijn voor de relatie met andere coalitiepartijen.

Amendement

Amendementen zijn ook een veel gebruikt formeel instrument door Statenleden. Het wordt echter een stuk minder gebruikt dan moties, blijkt ook uit de deskresearch. De resultaten van de deskresearch voor het instrument amendement is hieronder te zien in figuur 2.



In figuur 2 is te zien hoeveel amendementen er per provincie zijn aangenomen en afgewezen in totaal en aangenomen en afgewezen voor coalitie en oppositie. Ook hier zijn de ingehouden en teruggetrokken amendementen niet meegenomen in de analyse. In totaal zijn er in de periode 2019 tot nu 656 amendementen ingediend die ofwel zijn aangenomen of afgewezen. Van deze 656 zijn er 230 aangenomen en 426 afgewezen. Dit verhoudt zich tot 35,1% aangenomen en 64,9% afgewezen. Als we ervan uitgaan dat een aangenomen amendement effectief gebruik is en een afgewezen amendement ineffectief gebruik is, is het instrument amendement een relatief ineffectief instrument. Daarentegen, zien we ook bij dit instrument dat er een groot verschil is tussen oppositie en coalitie. Uit de cijfers van coalitie blijkt dat coalitieleden amendementen relatief effectief gebruiken, terwijl oppositieleden juist relatief ineffectief gebruiken. Van de 182 door coalitieleden ingediende amendementen, werden er 118 aangenomen en 64 afgewezen. Dit komt neer op 64,8% aangenomen en 35,2% afgewezen. Dit duidt dus op een vrij effectief instrument voor coalitieleden. Van de 474 door oppositieleden ingediende amendementen werden er 112 aangenomen en 362 afgewezen. Dit komt neer op 23,6% aangenomen en 76,4% afgewezen. Dit duidt hier op een ineffectief instrument voor oppositieleden. Het is verder net als bij moties te zien dat oppositieleden vaker een amendement hebben ingediend dan coalitieleden.

De verklaring voor dit verschil tussen coalitie en oppositie bij het gebruik van amendementen komt overeen met die van moties. Het is opmerkelijk dat deze twee instrumenten op een vergelijkbare manier worden gebruikt en er een dusdanig verschil is in gebruik van instrumenten, afhankelijk van of een Statenlid in de coalitie of oppositie zit. Dit verschil tussen coalitie en oppositie zal verder geanalyseerd worden in de volgende deelvraag.

Schriftelijke vragen

Schriftelijke vragen zijn een ander belangrijk instrument voor Statenleden voor het vergaren van informatie. Uit de interviews en deskresearch bleek dat dit instrument het vaakst werd gebruikt. Het instrument is voornamelijk bedoeld om informatie te krijgen van Gedeputeerde Staten over onderwerpen die op de agenda staan. Zoals eerder al besproken is bij de vorige deelvragen proberen Statenleden hier wel creatief mee om te gaan om de effectiviteit van dit beperkte instrument te verhogen. Het gebruiken van een schriftelijke vraag als opstapje richting een motie of het antwoord van een schriftelijke vraag publiceren via sociale media zijn al dingen die we eerder hebben genoemd bij voorgaande deelvragen en zijn creatieve manieren om effectief gebruik te maken van schriftelijke vragen. Veel meer is er over het effectieve gebruik van schriftelijke vragen niet te zeggen. Het is namelijk erg lastig om in te zien in hoeverre een schriftelijke vraag nou daadwerkelijk heeft geleid tot het effectief bepalen van de agenda of in hoeverre het heeft geleid tot een motie of amendement. Ook een uitgebreide deskresearch is overbodig te noemen voor de effectiviteit van dit instrument, aangezien de hoeveelheid schriftelijke vragen niets zegt over de daadwerkelijke effectiviteit van dit instrument. Buiten het creatieve gebruik van dit instrument om, zou je kunnen stellen dat het een hulpinstrument is voor Statenleden om zich voor te bereiden op het debat en de daarbij komende instrumenten als moties, amendementen en andere instrumenten waarmee wel effectief de agenda mee beïnvloed kan worden.

Gebruik van andere instrumenten

Uit de interviews en deskresearch bleek dat andere instrumenten een heel stuk minder gebruikt werden dan de bovenstaande instrumenten. Initiatiefvoorstellen werden bijvoorbeeld heel sporadisch toegepast, terwijl de media ook niet een erg grote rol speelt in de bepaling van de agenda in Provinciale Staten volgens veel Statenleden. Dit komt voornamelijk door de geringe aandacht die Provinciale Staten hebben. De algemene burger is volgens veel Statenleden niet geïnteresseerd in de provinciale politiek en laat dit ook merken tijdens de provinciale verkiezingen. In 2019 was het opkomstpercentage 56%, wat ruim onder het landelijk gemiddelde ligt (Parlement.com, z.d.-a). Ook uit de interviews kwam dit naar voren. Statenleden gaven aan dat ze wel vaak gebruik maakten van media, maar de invloed hiervan op de Provinciale agenda was matig. Een coalitielid uit de provincie Flevoland zegt over het gebruik van

Sociale media het volgende: *“We doen natuurlijk wel wat met sociale media als we een bepaald besluit nemen. Maar ja, ik heb ook niet de illusie dat Provinciale Staten nou voor veel mensen, heel erg interessant is. Het is ook wel een beetje een anonieme bestuurslaag. Een beetje het middenmanagement van de overheid zou ik bijna zeggen.”* Hiermee geeft hij aan dat de media niet effectief gebruikt kan worden als Provinciaal Statenlid zijnde, gezien de populariteit van Provinciale Staten bij de bevolking. Dit wordt ook bevestigd door andere Statenleden, zoals een coalitie Statenlid uit de provincie Noord-Brabant. Zij gaf aan dat ze het erg moeilijk vond om ondanks haar jonge leeftijd gebruik te maken van sociale media voor haar werk, omdat ze merkte dat de interesse in Provinciale Staten zo gering is. In de regionale (online) kranten is de aandacht voor Provinciale Staten wel aanwezig, maar vergeleken met de gemeentelijke en landelijke politiek wel een stuk minder op de voorgrond.

Kortom is er een groot verschil te merken bij de effectiviteit van de gebruikte instrumenten tussen Statenleden uit de coalitie en oppositie. Bij Statenleden uit de coalitie worden veel vaker amendementen en moties aangenomen dan bij Statenleden uit de oppositie. Redenen hiervoor zijn het coalitieakkoord en het gebruik van afgewezen moties en amendementen door oppositiepartijen. In de volgende deelvraag zal het verschil tussen oppositie- en coalitiepartijen nader worden toegelicht.

Deelvraag 5: Heeft de invloed van Statenleden op de provinciale agenda te maken met of hij/zij in de coalitie of oppositie zit in Provinciale Staten?

Na een antwoord te hebben kunnen formuleren op de vraag of de beschikbare instrumenten door Provinciale Staten effectief worden ingezet is het ook van belang om te kijken of dit in verband staat met het feit of een Statenlid lid is van de coalitie of de oppositie in zijn of haar provincie. Uit voorgaande vraag blijkt dat moties en amendementen redelijk tot matig effectief worden ingezet. We zagen hiervoor al dat uit de deskresearch bleek dat coalitieleden en oppositieleden op een andere manier gebruik maakten van de motie en er veel vaker een motie werd afgewezen als deze werd ingediend door een oppositielid. Andersom zagen we dat een motie vaak werd aangenomen als deze werd ingediend door een coalitielid. In deze deelvraag gaan we analyseren waar dit verschil vandaan komt en hoe Statenleden dit ervaren.

Voor het beantwoorden van deze deelvraag over het verschil tussen coalitie en oppositie op het gebied van agendasetting, kijken we naar de antwoorden gegeven door onze respondenten op de vraag zoals deze gesteld is tijdens de interviews. Als hier een globale conclusie uit getrokken moet worden dan is deze vraag al snel te beantwoorden met 'ja'. Bijna alle geïnterviewde Statenleden geven aan dat het voor de agenderende rol van Provinciale Staten wel degelijk uitmaakt of je in de coalitie of in de oppositie zit. Redenen hiervoor lopen echter wel flink uiteen, zowel bij geïnterviewde coalitie- als oppositieleden. Buiten de interviews wordt er in deze deelvraag ook gekeken naar theorie en bestaande gegevens over het oppositie-coalitie vraagstuk om er zo achter te komen wat de bestaande literatuur vindt van deze wel of niet bestaande dualisme cultuur.

Statenleden

We beginnen bij het beschouwen van de antwoorden gegeven door de ons geïnterviewde Statenleden die lid zijn van de coalitie in hun provincie. Zij vinden om verschillende redenen dat het wel degelijk uitmaakt dat zij in de coalitie hebben plaatsgenomen voor hun agenda-settende rol binnen de provincie. Zo beweert een coalitielid in Friesland dat het qua agenderen wel gelijk is in hoeverre oppositie- en coalitie leden invloed hebben op de provinciale agenda. In een agendacommissie zitten altijd evenveel oppositie- als coalitieleden en een meerderheid om iets te agenderen is hierin niet nodig, wordt gezegd. Andere coalitieleden beweren anders, met name over de invloed op het bestuursakkoord zijn er volgens sommige Statenleden verschillen merkbaar. Als deelnemende partij bij het vormen van een coalitie heb je veel meer invloed op wat er in het bestuursakkoord gestopt wordt. Er worden wel aangedragen stukken van de oppositie meegenomen in het bestuursakkoord wanneer deze redelijk gevonden worden, maar dat kunnen de coalitiepartijen bij het vormen van het akkoord natuurlijk zelf uitkiezen. Een coalitielid in Overijssel beweert echter het tegenovergestelde en betreft het meer op zichzelf: *“Dit is nu eenmaal vastgesteld door de coalitiepartijen en als er stukken voorbij komen kan daar weinig van gevonden worden, omdat er afspraken zijn gemaakt. Tegen het college ingaan wordt niet van je verwacht en dus kan er niks scherps over gezegd worden, omdat dat dus niet gewenst is. De oppositie kan daarin veel actiever zijn.”* Hij vindt dus dat een bestuursakkoord de scherpte bij coalitieleden in PS wegneemt doordat er van je verwacht wordt er niet tegenin te gaan, omdat dit vastgelegde afspraken zijn. Een ander coalitielid uit Gelderland sluit zich hierbij aan en zegt dat er vaak mee ingestemd wordt met de coalitie, terwijl dit persoonlijk soms minder gewenst is. Dit wordt echter wel aangevuld met een manier waarop het coalitieakkoord juist wel bruikbaar kan zijn om invloed uit te oefenen op de agenda. Dit coalitielid geeft namelijk aan dat veel van wat je verzint als coalitielid opgehangen kan worden aan het bestuursakkoord, en dat je die houding van het niet

in willen gaan tegen mede coalitiepartijen juist heel goed in je voordeel kan gebruiken als coalitielid. Wanneer je een motie hebt die langs je mede coalitieleden heen gaat, kun je altijd zeggen dat je hun moties ook gesteund hebt en/of dat het aansluit bij een afspraak in het bestuursakkoord, waardoor hij vindt dat je als blok veel macht hebt, wat bij de oppositie dus niet het geval is en daardoor veel verschil maakt. Het helpt dus enorm als je lid bent van de coalitie volgens dit Statenlid actief in Gelderland.

Een Statenlid in Zeeland erkent dit verschil ook, maar dat zit hem in de manier hoe je je opstelt volgens dit Statenlid. De coalitie vindt elkaar vaak makkelijker omdat zij elkaar beter hebben leren kennen door het coalitievorming proces, en dus elkaar soms meer gunnen. Hij noemt hierbij als voorbeeld dat zijn eigen partij op een aantal punten overeenkomsten heeft met Forum voor Democratie, maar de manier waarop zij te werk gaan vindt hij met regelmaat niet zo collegiaal en dus komt een samenwerking minder snel tot stand omdat je elkaar dingen wilt gunnen vanuit de inhoud en ook een goede werkrelatie. De ene week tegen je schenen schoppen en de andere week toenadering zoeken werkt niet. Je moet een relatie opbouwen met elkaar, waardoor je bereid bent om anderen meer te gunnen, wat misschien niet helemaal in lijn is met je eigen partijprogramma maar daar dan wel tot een compromis over komt. Dit verschil zit hem dus in de opstelling van sommige oppositieleden, die door deze opstelling dus weinig invloed hebben omdat ze veel bezig zijn om de coalitie onderuit te halen / te bekritisieren in plaats van samen iets voor elkaar te krijgen. Met elkaar praten, een koffietje drinken of een biertje wordt dus als een belangrijk punt genoemd om deze werkrelaties met elkaar en dus die invloed te versterken. Dit Statenlid weerlegt dit als achterkamertjespolitiek, iets wat veel oppositieleden aanvoeren als argument voor hun eigen beperkte invloed op de agenda. Iets waar later verder op ingegaan wordt.

Dit wordt dan ook weer ondersteunt door een coalitielid in Utrecht, die ook aangeeft dat vooral die relatie met de collega coalitie leden belangrijk is om zaken op de agenda te krijgen. Hierbij wordt ook aangegeven dat die relatie met de oppositie heel belangrijk is, omdat je met oppositiepartijen ook dingen gedaan krijgt buiten de coalitie om, wat weer aansluit op eerdere argumenten dat het coalitieakkoord ook tegen je kan werken als je een onderwerp hebt waar je je individueel hard voor wilt maken.

Een ander verschil in invloed wat te kennen wordt gegeven door een coalitielid in Groningen, is de informatieachterstand van oppositieleden, die daardoor harder moeten werken om ergens achter te komen en te agenderen. Een coalitielid in Zeeland, zegt dat er geen verschil is door ons duaal systeem, waardoor iedereen gelijk is. Dit duaal systeem wordt door eerder genoemd Groninger coalitielid bestempeld als flauwekul. Die informatieachterstand van oppositiepartijen is er, en dat komt doordat coalitieleden vanuit de Gedeputeerden, van onder andere de eigen partij, meer informatie krijgen. Zij kunnen hierdoor beter te werk gaan met meer informatie. Luiheid ligt hier echter wel als gevaar op de hoek geeft dit Statenlid te kennen, omdat de kritische houding zo wegblijft. Het gevaar voor een houding dat de benodigde informatie toch wel komt aanwaaien binnen de eigen partij is dus dichtbij.

Een andere, simpele, verklaring die gegeven wordt door een aantal Statenleden is dat de meerderheid het voor het zeggen heeft en dat dat dus het grote verschil maakt. Als je in de coalitie zit weet je dat iets ondersteunt wordt en is het lastiger om er tegenin te gaan. Van de andere kant heb je een stevig blok waardoor je gesteund wordt om dingen te bereiken. De oppositie is divers en daardoor lastiger verenigbaar om effectief te zijn. Een coalitielid in Flevoland: *“Dat die meerderheid het dan voor het zeggen heeft, is helaas wel waar. Soms helaas, soms heel fijn”*. Dit pakt dus ook weer terug op eerder genoemde argumenten waarbij

een coalitie dus als last ervaren kan worden in het opzicht van persoonlijke doeleinden, maar dat je dit aan de andere kant op sommige punten ook weer goed kunt uitbuiten.

Nu de argumenten besproken zijn over waarom coalitie leden vinden dat er een verschil in invloed is op de agenda tussen leden van de coalitie en de oppositie van Provinciale Staten, wordt dit nu beschouwd vanuit het perspectief van de oppositieleden. Waarom zij dus denken dat dit verschil er is en of dit wenselijk is ja of nee.

In de interviews valt op te merken dat bovenstaande niet het geval is. Zo zegt een oppositielid in Friesland: *“Ik ervaar hier in ieder geval dat de oppositie gewoon niks te vertellen heeft. Vaak een discussie voeren alleen al, dat dat al vaak uit de weg gegaan wordt. Dat je dus niet eens een discussie kunt voeren of je ergens anders nog een meerderheid kan vinden. Dat is gewoon heel erg lastig.”* Dit wordt ook ondersteund door een oppositielid in Noord-Brabant: *“Nou echt de provinciale agenda beïnvloeden is nagenoeg onmogelijk als het erop aankomt, want we leven dan wel in een systeem wat zich democratisch noemt, maar als het erop aankomt is dat democratische niveau betrekkelijk laag.”*

Een ander oppositielid in Friesland zegt zich hier juist niet in te kennen doordat ze ervaart dat het aangenomen moties en amendementen gelijkwaardig is tussen oppositie en coalitie. Wel geeft zij aan te struikelen over het idee van achterkamertjespolitiek. Omdat Statenleden die niet in de oppositie zitten, merken dat ingediende moties van tevoren al besproken zijn door de coalitie, in bijvoorbeeld een coalitieoverleg. Dit geeft volgens haar geen fijn gevoel, omdat je zo in ieder geval wel het idee krijgt dat je als oppositie weinig invloed hebt op de agenda, ook al hoeft dit niet per se zo te zijn. Een oppositielid in Utrecht wijst ook op deze vorm van informatieachterstand door te stellen dat zij ervaart dat ze als oppositie aan de “achterkant” van beleid zitten: *“Het beleid wordt gemaakt door Gedeputeerde Staten samen met het ambtelijk apparaat. Het nieuwe beleid wordt pas laat gedeeld met de Staten, zeker voor de oppositie, dus je kunt eigenlijk alleen maar controleren.”* Een gegeven wat dus door het eerder genoemde coalitielid in Groningen benoemd wordt als een voordeel omdat hij dus ook aangeeft dat die informatieachterstand er wel degelijk is.

Ook een oppositielid in Groningen erkent dit door te zeggen dat er vaak vanuit de oppositie verweten wordt dat meningen vaak al voor het debat vastliggen en dat die bijna niet meer beïnvloed kunnen worden. Als reactie hierop, zegt hij, verenigd de oppositie zich vaak door de coalitie te bestoken met politieke instrumenten om dit toch te kunnen beïnvloeden, wat dan vaak weer het verwijt is van coalitie richting oppositie, dat dit te vaak en onredelijk veel gebeurt. Maar dat er een verschil is wordt ook door deze politici dus erkend.

Het verschil in oppositie en coalitie, waarin de coalitie de macht heeft en blokkeert waar het geen zin in heeft wordt door de meeste andere Statenleden uit de oppositie die wij gesproken hebben ook erkend. Hetzelfde geldt voor een ander oppositielid uit Noord-Brabant, die in de huidige periode zowel coalitie als oppositie is geweest, over de informatieachterstand: *“Het verschil is dat als een partij in de coalitie zit, je informatievoorsprongen hebt en directe lijntjes met onder meer Gedeputeerde Staten. Dat is een enorm verschil. Je zit dan ook als een coalitiepartij in zo’n blok, dus niet alleen maar je voorstellen en ideeën worden eerder geaccordeerd, maar ook dat wat je op de agenda wil zetten. Wanneer de coalitie, Gedeputeerde Staten, wil dat er iets gebeurt, tja dan gebeurt dat. Tuurlijk is dat zo. Als oppositie heb je dat niet.”*

Deskresearch

Na de antwoorden gegeven door onze respondenten beschouwd te hebben, gaan we eerst over tot het beschouwen van de door ons gedane deskresearch, alvorens een algehele analyse volgt met een koppeling naar bestaande literatuur.

Als we kijken naar de gedane deskresearch dan zien we het beeld wat geschetst wordt door een van de twee Groninger oppositie leden duidelijk terugkomen. Het totaal aantal ingediende moties, amendementen en schriftelijke vragen door de oppositiepartijen is bijna elk jaar twee keer zo groot in de door ons onderzochte provincies dan bij de coalitiepartijen. Echter het beeld dat geschetst wordt door oppositieleden dat het verschil hem zit in het feit dat veel geblokkeerd wordt, valt iets minder voor te zeggen omdat in veel gevallen blijkt dat het aantal aangenomen moties en amendementen van oppositieleden vaak even hoog of zelf hoger is dan het aantal aangenomen moties en amendementen van coalitieleden. Echter worden er wel véél meer moties en amendementen van de oppositie verworpen. Doordat zij er zoveel meer indienen zorgt dit ervoor dat er ook meer wordt aangenomen, alhoewel verhoudingsgewijs gezien het dus wel veel minder is dan bij coalitieleden. Ook deze beweringen dat er dus vanuit de coalitie meer geblokkeerd wordt en dat de eigen moties en amendementen vrijwel altijd aangenomen worden klopt ook op basis van onze deskresearch (zie bijlagen voor deskresearch tabellen).

Analyse

Beide kanten van ons onderzoek aan het licht gebracht zal er nu een analyse volgen, met de redenen waarom het een verschil maakt of Statenleden zijn aangesloten bij de coalitie of de oppositie met betrekking tot hun agendasettende rol. Allereerst kunnen we concluderen, zoals gezegd in het begin, dat de vraag óf er verschil is volmondig met ja beantwoord kan worden. Echter zijn de redenen nogal verschillend. Zo zijn de door ons gesproken coalitieleden het eens met het feit dat daar verschil in zit, echter zijn zij hier over het algemeen meer tevreden over dan de oppositieleden. Over het algemeen hangt er bij deze coalitieleden een stemming dat het goed is dat er een dergelijk verschil is, omdat dit nou eenmaal is hoe onze, Nederlandse, democratie is ingericht. Dit neemt niet weg, zoals genoemd door enkele coalitieleden, dat zij wel degelijk bewust zijn van hun voorrangpositie op de oppositie met betrekking tot de beschikbare informatie. Daar tegenover staan de oppositieleden die zich over het algemeen veel negatiever uitlaten over dit ook door hun bevestigde, aanwezige verschil. Zij vinden over het algemeen dat dit niet hoort in een duaal systeem en dat hier iets aan gedaan moet worden. Oppositieleden voelen zich veel minder effectief wat bevestigd wordt door de deskresearch. Het aantal aangenomen moties en amendementen zijn zo op het eerste gezicht bijna even hoog, echter dienen de oppositie er veel meer in. Hierdoor is het aangenomen deel procentueel veel lager als bij de coalitie. Dit komt ook overeen met wat een van de oppositieleden in Groningen vond, dat zij zich vaak buitengesloten voelen van beleid, met als reactie daarop het bestoken van de coalitie met moties en amendementen in een poging om deze invloed te verhogen.

Verder is er ook nog een aanzienlijk verschil in de opvattingen omtrent het coalitieakkoord merkbaar. Bij oppositieleden is dit een last omdat er dus vooraf al vaak het een en ander wordt afgesproken wat bij een stemming eigenlijk al vastligt. Deze last wordt ook door sommige coalitieleden ervaren, omdat zij het bestuursakkoord als een plicht voelen met betrekking tot bijvoorbeeld fractiediscipline. Vrede binnen een coalitie wordt soms belangrijker gevonden dan persoonlijk belangrijk gevonden onderwerpen, die dan ondersneeuwen door het coalitieakkoord. Dit kan echter ook omgezet worden naar iets

positiefs. Het coalitieakkoord geeft namelijk ook ruimte om te onderhandelen binnen de coalitie om iets voor elkaar te krijgen, wanneer je zelf ook iets van een ander steunt. Ook de informatieachterstand wordt door velen nog als een reden van dit verschil gezien, omdat het zorgt voor scheve verhoudingen in PS. Het geeft voor oppositieleden ook een minder prettig gevoel, omdat ze het idee hebben dat er al veel besloten is om een debat te voorkomen en dat ze over minder informatie beschikken als coalitieleden bij het ingaan van een debat.

Met connectie tot het eerste, het bestoken van coalitieleden met instrumenten, wordt het bovenstaande gegeven van informatieachterstand en achterkamertjespolitiek weerlegd door sommige coalitieleden. Zij vinden dat het best mogelijk is om oppositieleden te betrekken in het vormen van de agenda en om hun invloed hierop te vergroten. Echter is de oppositie alleen maar bezig het college onderuit te halen en te bestoken met instrumenten, wat volgens sommige coalitieleden zorgt voor een vertroebelde relatie en dus minder samenwerking en dus ook minder invloed op de agenda. Samenwerking en een goede relatie buiten PS om is dus nodig om de agendasettende rol te vergroten voor oppositieleden.

Bovenstaande redenen waarom er een verschil is tussen coalitie en oppositie komt minder overeen met de beschouwde literatuur in het door ons geschetste kader. De klassieke theorie van Cobb en Elder (1971) zegt dat iets wat speelt onder de bevolking sneller op de agenda komt. Dit wordt door bovenstaand beeld dus enigszins weerlegd, omdat er gesteld wordt dat de coalitie zich houdt aan het coalitieakkoord en minder begrip heeft voor recente maatschappelijke ontwikkelingen wanneer deze aangedragen worden door de oppositie, want het coalitieakkoord wordt dus als het belangrijkste voorgesteld.

Ook gaan bovengenoemde beweringen van Statenleden in tegen de kerntaak waar een volksvertegenwoordiger voor bedoeld is en dat is namelijk vertegenwoordigen. Statenleden zijn namelijk, zoals alle politici, individueel gekozen en meestemmen met een fractie omwille van een coalitieakkoord en de vrede hierin bewaken past niet goed in dat beeld (Schaaf, 2022). Met betrekking tot het stemgedrag van oppositie- en coalitie leden zegt Schaaf (2022) ook dat er twee stromingen zijn waar te nemen. Door de bestuursperiode heen wordt er bij stemmingen over moties en amendementen die van de coalitie afkomen, meer eensgezind gestemd. Bij moties en amendementen die van de oppositie komen is dit veel meer verdeeld volgens Schaaf (2022). Wel is het zo dat er over het algemeen gestemd wordt vanuit de coalitie en oppositie gedachte en minder vanuit de ideologie en persoonlijke voorkeuren. Naarmate stemmingen dichterbij de verkiezingen komen te staan meent Schaaf (2022) dat de stemmingen over moties en amendementen meer op basis van ideologie worden genomen in plaats vanuit de gedachte coalitie-oppositie. Dit kan zijn vanuit het idee om zich te profileren in aanloop naar de verkiezingen, of omdat de coalitie vrede simpelweg minder uitmaakt met de verkiezingen in aantocht.

Deelvraag 6: Wat zijn de belangrijkste knelpunten van Statenleden met betrekking tot de invloed op de provinciale agenda?

Blokking van agendasetting door een Statenlid is een veelgehoord knelpunt door Statenleden. Deelvraag vijf concludeerde dat er een verschil zit tussen oppositie en coalitie met betrekking tot invloed op de provinciale agenda. De mate waarin dit verschijnsel voorkomt verschilt per provincie. Het wordt op twee manieren veroorzaakt.

1. Agendasetting wordt geblokkeerd

Allereerst de bestuurscultuur in de betreffende bestuursperiode. Dit punt komt vooral naar voren bij oppositie Statenleden. Zo zegt een oppositielid in Overijssel: *“Als je een coalitie hebt die geen zin heeft om jouw punt te bespreken, dan blokkeren ze het gewoon. We hebben daar vorig jaar nog een aanvaring mee gehad in de Staten, want dat waren belangrijke onderwerpen en die werden gewoon geblokkeerd. Terwijl het echt heel erg actueel was.”* De openheid van de coalitie naar de oppositie met betrekking tot zulke verzoeken, verschilt per provincie en bestuursperiode.

Als tweede is de bestuurscultuur en de inrichting van de agendacommissie van belang. Dit kan het best geïllustreerd worden aan de hand van de tegenstelling tussen Zeeland en Friesland. Uit de interviews en deskresearch blijkt dat deze twee provincies haaks op elkaar staan. Friesland gebruikt bijna drie keer zo veel instrumenten als Zeeland en ook in de interviews zien we dat terug.

In Friesland worden onderwerpen vooral op de agenda geplaatst via de formele instrumenten, ondanks dat er ook oppositiepartijen in de agendacommissie zitten. Het gevolg is dat er maar één uitweg lijkt; het gebruik van instrumenten zoals moties (vreemd) en schriftelijke vragen. In Zeeland lijkt die cultuur anders te zijn. De agendacommissie vangt veel onderwerpen op en besluiten lijken al genomen te zijn voor de Statenvergadering. Moties en amendementen worden daar gezien als een uiterst redmiddel voor het geval dat agendasetting vóóraf in commissievergaderingen niet gelukt is.

Cijfers laten zien dat het aantal ingediende moties en schriftelijke vragen in de onderzochte jaren bijna drie keer zo hoog is in Friesland dan in Zeeland.

Deze cijfers worden bevestigd door Statenleden: *“Je kan er wel over beginnen, je kan het zelfs agenderen en forceren dat het op de agenda komt. Maar vervolgens ga je er niet over praten want dan wordt het gewoon dood geschreven door de partijen die vastzitten aan dat akkoord en dan heb je een uur lang in de lucht staan praten en dan is het klaar.”* In Friesland wordt veel meer op de agenda geforceerd via moties en vragen.

In Zeeland ligt deze cultuur fundamenteel anders, zegt Rinus van 't Westeinde van CDA Zeeland: *“Het is eigenlijk zaak om het in de Statencommissie al geregeld te hebben, dan staat het namelijk al in het voorstel voordat het naar de Statenvergadering gaat. Lukt dat niet, dan kun je altijd nog proberen je zin te krijgen in de staten via een motie of amendement.”*

Concluderend geven veel Statenleden aan dat hun agendasettende rol wordt beperkt door blokking van hun onderwerpen. Dit kan komen door de bestuurscultuur van de coalitie of door de manier waarop de agendacommissie is ingericht.

Hier is duidelijk te zien dat de praktijk verschilt van de theorie. In theorie zijn alle instrumenten nuttig om te gebruiken, maar in de praktijk ervaren Statenleden dat vaak niet zo. Dit fenomeen kwam ook al naar voren in andere deelvragen. Ook geven Statenleden aan dat besluiten voor de stemming al vaststaan, terwijl in theorie iedere fractie een eigen afweging maakt zonder dat te overleggen met andere fracties. Dit frustriert Statenleden in hun agendasettende rol.

2. Ineffectief gebruik van instrumenten

Veel Statenleden geven aan dat het gebruik van de traditionele formele instrumenten in de laatste jaren flink is gestegen. Ook in de cijfers is terug te zien dat het aantal moties, vragen en amendementen in bijna alle provincies in 2021 hoger is dan in 2020 en 2019. Hier kan op twee manieren naar gekeken worden.

Het beeld dat de collegialiteit vermindert en het debat is verhard, wordt door bijna alle Statenleden bevestigd. Enkele – voornamelijk kleine, oppositiepartijen – maken gretig gebruik van hun instrumenten, waardoor Statenvergaderingen en voorbereidingen daarop heel lang duren. Deze tijd kan veel efficiënter gebruikt worden, is de gedachte. Vaak zijn dit moties die onhaalbaar worden geacht en kleinere partijen gebruiken ze alleen maar om mee te scoren.

Een coalitielid in Flevoland zegt hierover: *“Het wordt ook deels ingezet om aandacht te genereren. Het lijkt alsof het meer gaat over het promoten van je partij dan om echt iets te willen bereiken. Als je echt iets wil bereiken doe je dat aan de voorkant, zodat het kans van slagen heeft.”*

Op deze manier verliest een instrument ook zijn waarde. *“In de laatste Statenvergadering zaten we aan motie 130 ongeveer. Terwijl we ongeveer tien Statenvergaderingen per jaar hebben. Dan verliest het zijn waarde en dat is zonde”*, zegt een coalitielid in Gelderland. Oppositiepartijen zijn zich hier ook van bewust, maar willen juist hun punt maken. Zo zegt een oppositielid in Friesland: *“Ik wist dat de motie het niet zou halen, maar het gewoon laten zien waar wij voor staan. En of het er nou doorkomt of niet, kan mij eigenlijk niet schelen.”* Aan de andere kant reageren oppositiepartijen hier heel anders op. Zij zien het als hun democratisch recht om deze onderwerpen te behandelen in Provinciale Staten. Dit hangt ook samen met knelpunt één. Kleinere oppositiepartijen voelen zich vaak genoodzaakt om geforceerd onderwerpen op de agenda te plaatsen via bijvoorbeeld moties vreemd, omdat dit via een andere weg niet mogelijk is. *“Het is prima als je tegen een voorstel bent, dat is democratie. Je bespreekt het en je bent voor of tegen. Maar om een voorstel nou helemaal niet te mogen bespreken, dat vind ik echt schuren met de democratie. Dan moet je andere middelen gaan inzetten”*, zegt een oppositielid uit Noord-Brabant.

Het recht om deze instrumenten te gebruiken wordt door niemand betwist. De manier waarop er met het gebruik van deze instrumenten omgegaan wordt, verschillen de meningen dus wel.

Verder wordt de starheid van het langetermijnbeleid als oorzaak genoemd. Een oppositielid in Noord-Brabant zegt: *“Iedereen roept dat de politiek bezig is met de actualiteit en de lange termijn vergeet. Maar ik denk dat het eerder andersom is. De lange termijn is zo star vastgelegd dat zo’n crisis bijna wel móet gebeuren. Mensen moeten dan echt aan de noodrem trekken voordat de politiek wakker wordt.”*

In theorie is dit helemaal geen probleem. Ieder Statenlid heeft het volste recht om alle instrumenten naar wens te gebruiken. In de praktijk voelen zij zich hierin belemmerd. Wesseling, Dreef & Valks (2021) concludeerden eerder al dat de gespannen en inefficiënte

verhoudingen en besluitvormingsprocessen knelpunten zijn waar gemeenteraadsleden en Statenleden tegenaan lopen.

Hoewel we niet per fractiegrootte hebben gemeten hoeveel instrumenten er worden gebruikt, is het wel duidelijk dat oppositieleiden veel vaker moties en vragen gebruiken die worden verworpen. Kleine fracties zitten grotendeels in de oppositie en bevestigt daarom het beeld dat veel kleinere fracties relatief veel instrumenten gebruiken die verworpen worden.

3. Kleine fracties en tijdgebrek

Het gebrek aan tijd is een knelpunt dat vaak naar voren komt tijdens de interviews. Dit knelpunt is al eerder aangekaart, maar blijkt lastig aan te pakken (Wesseling, Dreef & Valks, 2021). Statenleden voelen zich hierdoor belemmerd om de agenda van Provinciale Staten te bepalen. Dit gebeurt op twee manieren.

Als eerst is het Statenlidmaatschap een parttime baan. Dit betekent dat veel Statenleden naast hun werk voor de provincie nog een andere baan hebben. Zo zegt een coalitielid in Utrecht: *“Ik heb een baan van 32 uur en ernaast ben ik Statenlid waar ik ongeveer 30 uur aan besteed, maar ook andere dingen zoals fractievoorzitter zijn, het bij elkaar houden van de coalitie, je moet de oppositie spreken, je netwerk onderhouden. Je kunt je voorstellen dat je als Provinciale Staten contacten onderhoudt met de Eerste en Tweede kamer, Europees Parlement, met alle gemeenten in je provincie, je kunt het zo gek niet verzinnen. En ik vergeet mijn gezin nog bijna.”* Dit beeld is typerend voor veel Statenleden. Initiatiefvoorstellen komen relatief weinig voor omdat er veel tijd in gaat zitten. Het lezen van alle dossiers en verdiepen in de materie is noodzakelijk om het werk als statenlid goed uit te voeren. Het ontbreekt vaak aan de tijd om dit goed te doen, waardoor agendasetting ook moeilijker wordt. Daar komt bij dat Statenvergaderingen steeds langer duren door het stijgend aantal moties, vragen en amendementen (zie knelpunt twee) waardoor Statenleden minder tijd overhouden voor andere taken. Voor een kleine minderheid geldt dat tijd geen factor is, omdat zij geen neventaken naast het Statenlidmaatschap hebben.

De tweede factor is kleine fracties. Dit knelpunt wordt opvallend vaak genoemd. Aan de ene kant hebben deze fracties minder tijd om onderwerpen op de agenda te plaatsen, simpelweg omdat ze daar geen capaciteit voor hebben. Met een grote fractie kun je meer bereiken en heb je meer tijd om je te verdiepen in (ingewikkelde) dossiers. Een coalitielid in Groningen zegt: *“De versnippering zorgt ervoor dat het gewicht van de staten als tegenmacht afneemt. Men is drukker met elkaar dan met het tegenmacht geven aan het college. Er is te veel onderling gekibbel. Uiteindelijk leidt dat dan niet of nauwelijks tot wezenlijke veranderingen want 80 procent van het collegebeleid wordt breed gesteund.”*

Aan de andere kant heeft iedere fractie spreektijd in een debat of Statenvergadering. Door het stijgend aantal fracties neemt ook de lengte van de Statenvergaderingen toe. Dit ligt in het verlengde van het tijdsgebrek dat veel Statenleden al ervaren. *“We hebben dertien partijen in de staten, met zes partijen die vier of meer zetels hebben en de rest allemaal minder. Dat maakt het proces wat langdradig. Niet elke partij heeft evenveel spreektijd, waardoor je ziet, net zoals in de Tweede Kamer, dat de kleinere partijen veel gebruik maken van interrupties en spreektijd. De tijd die we kwijt zijn aan het besluitvormingsproces wordt daardoor toch langer”,* zegt een coalitielid.

Dit is ook niet goed voor de inhoud van het debat. Zo zegt oppositielid in Flevoland: *“In plaats van een paar grote fracties, zijn er dus steeds meer kleinere partijen. Dat betekent dat*

er in een vergadering meer partijen aan het woord zijn. En dat je eigenlijk gewoon meer bezig bent met je eigen standpunten benoemen dan dat je echt met elkaar in dialoog gaat.”

Dit staat haaks op de theorie, omdat Statenleden op persoonlijke titel gekozen worden. Dit wordt ook erkend door een oppositielid in Noord-Brabant: *“Mensen worden gekozen op persoonlijke titel, mensen zijn Statenlid of Tweede Kamerlid. Zo werkt ons kiesstelsel. En dus vertegenwoordig je burgers op die manier. Politieke partijen staan nergens in de kieswet. Dat wij als politici bij elkaar samenkomen in een politieke partij of fractie, is slechts een gevolg, maar niet hoe het wettelijk geregeld is of zelfs bedoeld”*.

In de praktijk bestaan er wel degelijk politieke partijen en fractiediscipline. Veel fracties betekent ook veel spreektijd en kleine fracties. Dit alles heeft geen positieve invloed op de agendasetting door PS. Zij voelen zich beperkt in de tijd en capaciteit om hun taken goed uit te voeren. Dit probleem is ook al bevestigd in meerdere onderzoeken (Wesseling, Dreef & Valks, 2021).

4. Inspraak is niet meer mogelijk

Statenleden ervaren vaak dat inspraak vanuit Provinciale Staten op het beleid niet meer mogelijk is. Dat heeft twee redenen.

Enerzijds komt het voor dat het voorstel al zo ver ‘af’ is, dat Provinciale Staten geen inspraak meer hebben en slechts kan tekenen bij het kruisje. *“Ik weet ook vaak helemaal niet wat gaat komen. Het is een dendrende trein van Statenvoorstellen die onze kant uitkomen waar wij als Statenleden geen invloed op hebben. Die komen gewoon en daar moeten wij vervolgens wat van vinden”*, zegt een oppositielid in Overijssel.

Dit is vooral te zien bij zaken zoals aanbestedingen: *“Wij praten aan de voorkant over beleid en kaders voor openbaar vervoer en kunnen aangeven wat wij daarin belangrijk vinden. Daar hebben partijen dan vaak ook wel een mening over. Maar vervolgens is het zo dat de wetgeving zegt, openbaar vervoer moet openbaar aanbesteed worden op Europees niveau. Dus in feite besteden we als provinciebestuur concessies aan. De dagelijkse bestuurder, gedeputeerde, bereidt op basis van het conceptprogramma van eisen met de ambtenaren de aanbesteding verder voor. En eigenlijk komt het dan al niet meer bij jou als Statenlid terug. Je krijgt het resultaat van de aanbesteding te horen, namelijk welke vervoerder de concessiehouder wordt en deze gaat vervolgens de vervoerplannen voor de regio maken. Bijsturen in dat proces is erg lastig, ook als het eindresultaat tegenvalt”*, zegt een coalitielid in Overijssel.

Dit is niet in lijn met de theorie. De gangbare theorieën zoals beschreven in het theoretisch kader aan de hand van Postema (2016) zeggen dat agendasetting tot stand komt door politieke strijd of verschillende stromen die samenkomen. Uiteindelijk heeft PS als volksvertegenwoordiging het laatste woord. Dat lijkt uit de resultaten niet het geval te zijn. Agendasetting (of bijsturing in dit geval) is niet mogelijk omdat er al een kant-en-klaar voorstel ligt waarin aanpassingen moeilijk zijn. Van politieke strijd of stromen is in dat geval geen sprake.

De tweede oorzaak is de toename van samenwerkingsverbanden van provincies. Deze maken vaak samen een besluit om die vervolgens mede te delen aan Provinciale Staten. Hierdoor is er geen inspraak meer mogelijk. Het IPO wordt hier vaak bij genoemd. Een coalitielid in Overijssel zegt: *“De twaalf provincies hebben zich verenigd in het IPO, een soort VNG voor provincies. Daar zitten ook bestuurlijke vakgroepen waar veel besloten wordt. Op de vraag: zijn er nog mededelingen vanuit het IPO, zegt de Gedeputeerde standaard nee. Als je op hun site kijkt, zie je daar veel documenten staan en er wordt veel besloten. Daar heb je als Statenlid dus totaal geen invloed op.”* Een ander concreet voorbeeld van een coalitielid uit Utrecht: *“We hebben net nog een heel debat gehad over samenwerkingsverbanden waar bestuurders aan tafel zitten, samen dingen besluiten. Als Provinciale Staten hebben we vervolgens niks meer te zeggen. Dus dat is een continue strijd tussen Statenleden en bestuurders die zelf ook enorm agendasettend zijn. Wij vragen ons vervolgens af; wat kunnen we nou nog doen, behalve tekenen bij het kruisje? Dus daar zie je ook nog wel dat het voor ons lastig is om echt agendasettend te zijn.”*

Dit staat wederom haaks op de theorie dat PS het laatste woord zou moeten hebben. Het wordt PS onmogelijk gemaakt om aanpassingen te doen en daarmee aan agendasetting te doen. Dit terwijl zij hier volgens de theorie juist voor bedoeld zijn en het laatste woorden zouden moeten hebben (Postema, 2016).

5. Kennis en ervaring

Het laatste knelpunt dat vaak naar voren komt heeft te maken met de kennis en ervaring die Statenleden hebben of verkrijgen. Hierin kwamen drie concrete pijnpunten naar voren.

Als eerste het zogeheten ‘politiek geheugen’. Dossiers hebben vaak een jarenlange geschiedenis en voor veel Statenleden is het onmogelijk al deze kennis in huis te hebben. Daar komt een korte doorlooptijd van Statenleden nog eens bij. Het beste voorbeeld is van der Laan Partij voor het Noorden Groningen: *“Je wordt benoemd voor een periode van 4 jaar, de laatste keer kwamen er 28 van 43 nieuwe Statenleden. Dus je bent alweer gelijk heel veel geheugen kwijt”*.

Dit hangt ook weer samen met voorgaande knelpunten: *“Mijn opvatting is ook dat partijen die minder lang in de staten zitten ook meer moties indienen en vragen stellen. Ik spreek over onderwerpen waar ze het in 2013 ook al over hadden, dat is een beetje het lastige aan de Provinciale politiek. Het is niet minder kennis, het is politiek geheugen. Kennis is er bij iedereen, maar een stukje politiek geheugen niet”,* aldus een coalitielid in Friesland.

Ook in andere provincies is dit beeld zichtbaar. Zo zegt een coalitielid in Gelderland: *“Na iedere verkiezing gaat meer dan de helft weer weg, je wordt pas echt effectief als Statenlid als je aan je tweede periode begint.”*

Daarop aansluitend hebben veel Statenleden überhaupt niet de kennis over het Statenlidmaatschap hebben. Een medewerker van de griffie uit Groningen: *“In het begin zijn Statenleden heel erg bezig met het inlezen, inwerken en pas op het moment dat je daar goed in de inhoud zit, ga je meer nadenken over welke instrumenten er zijn. Maar dat zit gewoon niet direct in het systeem.”*

Veel nieuwe Statenleden weten wel formeel wat de instrumenten inhouden, maar niet hoe het politieke spel werkt. Een coalitielid uit Gelderland: *“Ik wist allemaal wel wat het formeel*

betekende, maar hoe dat in de praktijk werkt tegenover de theorie is wel heel verschillend. Dat kun je overigens met trainingen en rollenspellen best wel aardig oefenen, maar de beste training blijft gewoon een statenperiode.”

Wesseling, Dreef & Valks (2021) erkennen het gebrek aan politiek geheugen ook als een knelpunt binnen regionale overheden. Zij tonen ook aan ervaren politici vaak efficiënter werken en meer politieke resultaten boeken. De resultaten uit dit onderzoek bevestigen het beeld dat het gebrek aan politiek geheugen een knelpunt is. Daar staat tegenover dat het vernieuwing niet in de weg moet staan. Juist iemand van buitenaf kijkt anders naar de lopende processen

Daarnaast werken er een veelvoud aan ambtenaren in de provincies, vergeleken met het aantal Statenleden. Dat maakt het voor Statenleden moeilijk om nieuwe initiatieven in te dienen en te controleren: *“We hebben hier 900 ambtenaren zitten. Daar kan ik in mijn eentje niet tegenop schrijven”*, zegt een coalitielid uit Utrecht.

Ook medewerkers van de griffie in Groningen zien dit beeld: *“Groningen heeft ruwweg tussen de acht en de negenhonderd mensen (provinciale ambtenaren). Dus dat is wel een belangrijke verklaring.”*

Over het algemeen wordt erkend dat bestuurders meer en specialistischer informatie tot hun beschikking hebben, maar dat dit niet mag leiden tot informatieasymmetrie (Schillemans & Busuioc, 2015). De volksvertegenwoordiging moet immers wel de bestuurders kunnen controleren, daarvoor hebben ze alle informatie nodig. Bestuurders kunnen juist beter hun werk doen dan de volksvertegenwoordiging omdat ze een groot ambtenarenapparaat met veel informatie hebben. Alle informatie moet wel dusdanig geordend zijn dat de volksvertegenwoordiging het bestuur goed kan controleren. Op basis van de resultaten wil het daar nog wel eens aan schorten, gezien zij niet genoeg, juist te veel of te moeilijke informatie ontvangen om het bestuur te controleren.

Deelvraag 7: Welke verbeteringen noemen Statenleden met betrekking tot hun invloed op de provinciale agenda?

Op basis van de genoemde knelpunten zijn ook veel suggesties gedaan voor mogelijk oplossingen. Een opsomming van alle verbeterpunten zou een (te) lange lijst opleveren. Daarom zijn de genoemde verbeteringen gebundeld in negen categorieën, die op hun beurt vaak meerdere concrete verbeteringen bevatten.

1. Kortere beleidsstukken en minder informatie

Eén van de knelpunten was tijdgebrek. Veel Statenleden geven aan dat de lange beleidsstukken vanuit Gedeputeerde Staten niet helpen. De materie is té complex en omvangrijk geworden voor een deeltijd politicus. Het beknopter opstellen van beleidsstukken wordt hierin als verbeterpunt genoemd. Zo zegt een coalitielid in Zeeland: *“Wat nog zou kunnen helpen, is dat bij sommige stukken samenvattingen worden toegevoegd zodat mensen niet 300 pagina's moeten lezen, maar de samenvatting in 15 pagina's. Dat scheelt enorm.”* De griffier van Zeeland geeft aan dat dit deels al gebeurt. Begrotingen worden anders gepresenteerd dan vroeger, veel inzichtelijker en met minder tekst. Meerdere griffiers geven echter ook aan dat dit met politieke ervaring te maken heeft. Ervaren Statenleden kunnen sneller de kern uit een beleidsstuk halen en weten wat er van hun gevraagd wordt. Samenvattingen en kortere beleidsstukken zouden desondanks zeker kunnen helpen, aldus diezelfde medewerkers van de griffie in Groningen en Gelderland. Het moet wel verder gaan dan dat; Statenleden kunnen ook geschoold worden om sneller tot de kern van een stuk te komen. Dit komt ook terug in een categorie verderop.

Waar in bestaande literatuur al vaak bekend is dat tijdgebrek een issue is binnen het regionale bestuur, ontbreken concrete oplossingen vaak (Wesseling, Dreef & Valks, 2021). In eerdere deelvragen hebben we gezien dat instrumenten vaak inefficiënt worden gebruikt, de materie te ingewikkeld is voor Statenleden en er daardoor te weinig tijd is. Deze verbetering is daarom zeker een goede basis.

2. Méér informatie en inspraak

Aan de andere kant wordt er juist aangegeven dat er te weinig informatie naar Provinciale Staten wordt gestuurd waardoor inspraak niet meer mogelijk is en het debat wordt geblokkeerd, dat als knelpunt gold. Een coalitielid in Overijssel (maar die werkt bij de provincie Gelderland) heeft hier een concrete suggestie: *“In Gelderland kennen we de mededelingenbrief, daar gaat volgens mij elke nieuwe Statenvergadering en soms tussendoor nog een keer extra, een brief uit naar de staten met schriftelijke mededelingen vanuit Gedeputeerde Staten, en daarin worden bijgepraat over de voortgang van dossiers of als een belangrijke mijlpaal wordt behaald. Dus ze worden eigenlijk in detailniveau op de hoogte gehouden en in ieder geval goed bij de les gehouden, wat er ook toe kan leiden dat naar aanleiding van die mededeling vragen gesteld kunnen worden, of zelfs iets op de agenda kan worden gezet. De mate waarin het college de staten informeert over de voortgang van programma's en projecten, bepaalt mede de mate waarin je invloed uitoefenen.”*

Het idee is dat Provinciale Staten worden meegenomen in het volledige proces, waardoor ze

ook meer in staat zijn om invloed uit te oefenen op de provinciale agenda. Dit zou bijvoorbeeld concreet kunnen in besluiten vanuit het IPO. Meerdere Statenleden geven aan dat beslissingen uit dit orgaan slechts worden meegedeeld, terwijl ze wel van invloed zijn. Een oppositielid uit Flevoland: *“Als deze beslissingen transparanter bij de start neergelegd worden, kun je als Provinciale Staten ook meer invloed uitoefenen.”* Daarnaast zou dit een oplossing kunnen zijn voor het democratisch tekort van beslissingen uit samenwerkingsverbanden tussen overheden, iets dat in andere literatuur vaker naar voren komt.

3. Het statenwerk uitbreiden

Statenlid zijn kost op papier één dag werk per week; de vergaderingen. In de praktijk moeten deze ook nog voorbereid worden en heeft men nog andere taken. Het gevolg is dat Statenleden gemiddeld 21 uur per week bezig zijn. Dit vaak naast hun baan en/of gezin. Naast de kortere beleidsstukken is er nog een oplossing voor het knelpunt ‘tijdgebrek’. De provinciale materie is steeds complexer geworden met dossiers zoals PFAS en de nieuwe omgevingswet. Zo zegt een griffier van Gelderland zelfs om het een voltijdbaan te maken omdat het té veel en té complex is voor een deeltijd politicus.

Andere Statenleden gaan niet zó ver, maar pleiten ook voor de uitbreiding van het statenwerk van één naar twee dagen per week. Een oppositielid in Utrecht ziet vooral een groot voordeel voor informatiesessies wanneer twee dagen worden vrijgemaakt: *“Ik heb informatiesessies georganiseerd voor de energietransitie en kernenergie. Dat we gewoon de argumenten voor en tegen bespreken met mensen die gewoon echt verstand van zaken hadden. Dat je de experts ook een keer kon uitnodigen en tegen ze zegt; ik hoef de informatie niet op het niveau kernsplitsing, maar ik wil wel graag dat je wat risico’s benoemd.”*

Ook een coalitielid in Noord-Brabant ziet er voordelen in, maar stuit ook op bezwaren: *“Of je moet er nog meer tijd aan besteden, maar daar zitten voor een heleboel mensen ook andere vragen aan vast. Want dan begint het met de vraag: Waar zou je als provincie mee bezig moeten zijn, waar ga je over? Als de conclusie zou zijn dat je dat in één dag niet redt, dan kan ik me voorstellen dat we er een extra dag voor uittrekken. Maar ik kan me ook voorstellen dat dat meer voor kleinere provincies geldt dan voor grotere.”*

Daarnaast is niet iedere werkgever zo flexibel om Statenleden een extra dag per week verlof te gunnen, aldus een oppositielid in Zeeland. Deeltijd politicus zijn heeft ook zijn voordelen, aldus een oppositielid in Groningen: *“Ik denk dat het helemaal niet erg is dat het statenwerk iets deeltijds is en dat je ernaast een andere baan doet, omdat het een verrijking is van hoe je kijkt naar de dossiers kijkt en waar je wat over moet vinden.”*

Een extra dag voor het statenwerk is dus wellicht een optie en wordt ook geopperd, maar dan moet er wel gekeken worden naar de aard van het werk. Waar gaan we als provincie over en is dat een extra dag werk waard? Dit is zeker een onderwerp om verder onderzoek naar te doen. In dit onderzoek gaan we ervan uit dat de hoeveelheid werk hetzelfde blijft bij een extra Statendag, omdat de effecten hiervan nog niet zijn onderzocht. In de context en limitaties van dit onderzoek is een extra dag statenwerk daarom alleen waardevol als de hoeveelheid werk en taken hetzelfde blijven. Dit ligt in het verlengde van een andere discussie: de vergoeding.

4. Hogere vergoeding

Bijna ieder geïnterviewd Statenlid geeft aan een hogere vergoeding wenselijk te vinden. Een enkeling maakt het niks uit of vind een hogere vergoeding pas een oplossing ná andere maatregelen. Opvallend is wel dat iedereen unaniem aangeeft het niet voor het geld te doen, maar een hogere vergoeding dus wel als oplossing ziet. Statenleden geven grofweg twee redenen waarom dit wenselijk is.

Eenzijds vervullen zij een maatschappelijke rol en mag je daar ook naar betaald worden. De verhouding is zoek, zeggen veel Statenleden, zoals een oppositielid in Noord-Brabant: *“Dat Statenleden te weinig betaald krijgen, ik denk dat iedereen het daar bijna wel mee eens is. De verhouding tussen de vergoeding die je krijgt en de tijd die je erin steekt is gewoon niet goed. Statenleden krijgen minder dan gemeenteraadsleden van middelgrote gemeenten. Ik denk dat de lage vergoeding voor de flinke tijdsbesteding super demotiverend kan zijn, zeker ook voor nieuwe potentiële Statenleden.”* Dat laatste zeggen Statenleden vaker. Er is vooral onbegrip tegenover hun collega's op gemeentelijk niveau, die met een soortgelijke tijdsinvestering veel meer verdienen.

Naast de principiële reden voor een hogere vergoeding, is er ook een praktische. Je kunt er tijd mee kopen, zoals een coalitielid in Zeeland zegt: *“Als je een beetje meer vergoeding zou krijgen zou je ook makkelijker bij je werk zeggen dat je vier uur extra in de week vrij neemt. Dan koop ik gewoon van mijn baas uren en dan ben ik elke woensdagmiddag vrij. Dat kan, dat zou wel helpen denk ik.”*

Tijd kopen zien Statenleden vooral als oplossing voor het knelpunt van tijdsgebrek. Het zou zelfs nog een ander probleem kunnen oplossen, aldus een oppositielid in Noord-Brabant: *“Ik denk dat het er toch voor kan zorgen dat je meer een afspiegeling wordt van de samenleving, zodat mensen die een normale baan of bedrijf hebben het er ook voor over hebben om Statenlid te worden.”*

Een oppositielid in Utrecht vat het mooi samen: *“Ik vind het juist een meerwaarde dat ik gewoon ook de hele dag moet werken en midden in de maatschappij sta. Ik vind dat een hogere vergoeding echt buiten kijf staat. Het is geen randvoorwaarde, maar het is gewoon een gevolg want we doen het ook allemaal zonder die hoge vergoeding. Maar het gevolg moet wel zijn dat ik gewoon mijn vakantiedagen terug kan kopen, zeg ik altijd.”*

Eén extra dag Statenwerk kán dus oplossing zijn, maar dan alleen in combinatie met een hogere vergoeding. Een extra dag werken bij de Staten, betekent een dag minder bij diens reguliere baan. Daarom is een hogere vergoeding noodzakelijk.

Theoretisch hebben Statenleden kaderstellende en controlerende taken. Een belangrijke randvoorwaarde is daarom dat één extra dag Statenwerk alleen nut heeft als hun taken hierdoor beter kunnen worden uitgevoerd, en daarmee hun agendasettende rol als volksvertegenwoordiging verbeteren.

5. Statenagenda creëren

Drie griffiers uit verschillende provincies droegen – onafhankelijk van elkaar - het idee aan om een tijdpad uitzetten als Provinciale Staten. Onder andere medewerkers van de griffie in Groningen zeggen: *“We hebben het bij de griffie ook over het opstellen van de Statenagenda, een lange termijn agenda van de staten zelf. Dus niet wachten tot het college met iets komt. Dat vind ik in ieder geval het proberen waard, om te kijken of dat misschien gaat helpen om op het goede moment iets op de agenda te plaatsen als jij eraan toe bent. Zodat je de goede voorbereidingen hebt getroffen om onderwerpen op de agenda te zetten. Daar zie ik wel kansen.”*

Een griffier in Noord-Brabant heeft een soortgelijk idee: *“Bij een nieuw bestuursakkoord kun je meteen op basis daarvan bepalen wat Provinciale Staten willen bereiken, een tijdpad uitzetten en dat komt uiteindelijk de besluitvorming ook ten goede. Dan kun je veel meer zelf je eigen momenten bepalen, in plaats van – zoals het nu gaat – er op het eind van het jaar weer een hele rits beleidskaders staan om te behandelen. Dan krijg je hele lange Statenvergaderingen en veel gemopper terwijl het de kwaliteit ten goede zou komen als het verspreid is.”*

Een oppositielid in Zeeland is echter geen voorstander van: *“Ik geloof niet echt in een Statenagenda, dat je aan het begin met elkaar afspreekt wat wij als Staten belangrijk vinden en dat afspreken en daar gaan we het over hebben. Ik denk dat dat meer ad hoc moet komen.”*

Theoretisch is een Statenagenda een aanvulling op de controlerende en agendasettende taak van Provinciale Staten. Als het Statenleden helpt om hun eigen agenda beter in te delen waardoor zij beter hun eigen onderwerpen op de Provinciale agenda kunnen plaatsen, is het doel bereikt.

6. Scholing, kennis en de kunst van het politieke spel

Een van de meest genoemde oplossingen en verbeterpunten valt onder de kennis en kunde van Statenleden. Dit is heel breed, en daarom onderverdeeld in drie punten.

Als eerste gaat het om formele, technische kennis over het gebruik van instrumenten en de werking van het openbaar bestuur. Veel Statenleden en griffiers geven aan daar in het begin van een statenperiode moeite mee te hebben gehad, waardoor ze het lastig vonden hun taak uit te voeren, zoals een oppositielid in Noord-Brabant: *“Dit provinciehuis is een bubbel van ambtenaren en politici die allemaal precies weten hoe het werkt. En dan komen mensen van buiten, want zo voelden we ons toch, komen hier en je hebt geen idee hoe het zit.”*

Griffiers van Zeeland zien hierin ook een verschil tussen fracties en een rol voor zichzelf: *“In het begin zijn Statenleden heel erg bezig met het inlezen, inwerken en pas op het moment dat je daar goed in zit, ga je meer nadenken over welke instrumenten er zijn. Maar dat zit gewoon niet direct in het systeem.”*

Juist de informele kennis over het politieke spel achter de schermen werkt, is volgens veel Statenleden iets waar zij aan moesten wennen. Zo ook een coalitielid in Gelderland: *“Ik wist allemaal wel wat het formeel betekende, maar hoe dat in de praktijk werkt tegenover de theorie is wel een hele verschillende wereld. Dat kun je overigens met trainingen en rollenspellen kun je dat best wel aardig oefenen. Hoewel ik wel het idee heb dat dat al aardig*

wordt aangeboden, maar dat dat iets minder in de markt wordt gezet. Mensen weten vaak niet dat ze er beroep op kunnen doen.”

Ook een coalitielid in Utrecht ziet hierin een oplossing in. Hij geeft aan dat scholing nu kort en formalistisch is ingericht, maar dat het juist zou moeten gaan over hoe je de politiek moet begrijpen en hoe je een effectief Statenlid bent. Een aantal andere Statenleden hebben dezelfde mening.

Als laatste wordt het ‘politiek geheugen’ vaak genoemd. Het is de feitelijke kennis van (langlopende) dossiers en wat er in het verleden is gebeurd in de desbetreffende provincie. Er is veel behoefte aan scholing, maar – zo stelt een coalitielid in Gelderland – *“de allerbeste scholing is gewoon een hele periode in Provinciale Staten uitzitten.”* Hij vindt dat de doorstroming te snel gaat en je eigenlijk pas een effectief Statenlid wordt in je tweede periode. Je kunt dan veel efficiënter je werk doen omdat je dan veel meer bagage hebt, is de ervaring.

Wat heel duidelijk naar voren komt, is dat politiek voeren in de praktijk anders is dan in theorie. Veel Statenleden geven aan hier moeite mee te hebben.

7. Meer ondersteuning

Extra ondersteuning is vaak besproken met Statenleden, om zo de werkdruk van Statenleden te verlagen en daarmee meer tijd te creëren. Over de ondersteuning vanuit de griffie zijn enkel positieve geluiden te horen. Over de ondersteuning van de fracties zelf in de vorm van fractie- of beleidsmedewerkers zijn de meningen verschillend. Dit komt omdat de ondersteuning enorm verschilt per provincie.

Provincie Friesland spant de kroon. Zij hebben veruit de meeste ondersteuning per fractie. Een coalitielid in Friesland heeft 2,5 FTE ondersteuning bij haar fractie, zij zegt het volgende over hen: *“Het volgen van alle beleidsstukken, wanneer komt iets op de agenda, dat houden ze allemaal bij. Ze lezen op onze expertises mee, ze helpen met moties en amendementen schrijven. Mondelinge en schriftelijke vragen ook, dan krijg ik een concept aangereikt en die kan ik dan nog even aanpassen. Ik vraag dan de medewerkers of ze een opzet willen maken en wat er ongeveer in moet, of dat nou een persbericht of amendement is. Dan reageer ik dan weer op. Ik zou me niet kunnen voorstellen dat we ons werk fatsoenlijk kunnen doen zonder die ondersteuning.”*

Ook andere fracties in Friesland hebben veel ondersteuning en is nauwelijks afhankelijk van de grootte van de fractie. In andere provincies is veel minder ondersteuning.

Voorals Statenleden van kleinere fracties pleiten voor meer ondersteuning en de Statenleden die al veel ondersteuning hebben (zoals hierboven genoemd), zijn daar zeer tevreden over. Het zou daarom een bij kunnen dragen aan het verlagen van de werkdruk voor Statenleden. Toch staat niet iedereen welwillend tegenover extra ondersteuning, vooral voor kleinere fracties. Zo doet het volgens een coalitielid in Zeeland geen recht aan de verkiezingsuitslag. Grotere fracties zijn voor een reden groot, ze zijn namelijk gekozen door de kiezer en kunnen daardoor ook veel meer doen. Het verschil wordt te klein als kleinere fracties meer ondersteuning krijgen dan grote. Een coalitielid in Utrecht ziet het ook als een illusie kleinere fracties meer ondersteuning nodig hebben: *“Ik snap niet waar dat vandaan komt. Een grote fractie is voor een fractieondersteuner logischer. Je hebt meer mensen die met vragen, wensen en ideeën komen, daar moet je meer werk naar verrichten.”*

Extra ondersteuning is al eerder genoemd als mogelijke bevorderende factor voor regionale fracties (Wesseling, Dreef & Valks, 2021). Veel Statenleden geven hier behoefte aan te hebben. Er is wel een belangrijke kanttekening; theoretisch hebben grotere fracties simpelweg meer mankracht om hun taken uit te voeren. Dit mag vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit niet teniet worden gedaan.

Daarnaast komt de rol van de griffie naar voren. Een griffier van Utrecht zegt dat uit onderzoek blijkt dat Statenleden willen dat de griffier meer adviserend zou moeten zijn. *“Het is mijn werk om te bedenken of Statenleden iets niet hoger op de agenda zouden moeten plaatsen. Zeker naar aanleiding van het onderzoek anderhalf jaar geleden waarin bleek dat we te weinig leiden en te passief waren. Statenleden hebben toen juist gevraagd om een meer adviserende griffie.”*

Een oppositielid in Gelderland ziet de taak van de griffie ook zo uitgebreid: *“Wij wisten toen we in Provinciale Staten kwamen in 2019 eigenlijk helemaal niet wat je van die griffie moet verwachten. Wat praktische dingetjes kunnen ze uitleg over geven, maar een griffie kan eigenlijk veel meer. Een griffie kan ook veel meer achtergrond voor je uitzoeken. Of je wijzen op hoe het in het verleden ergens gegaan is, op dat soort manier advies geven.”*

In theorie zijn Provinciale Staten de opdrachtgever van de griffie. Mochten Provinciale Staten dus behoefte hebben aan een meer adviserende griffie, kunnen zij die simpelweg opdracht daartoe geven.

8. Vergadercultuur

Het laatste knelpunt waar nog geen oplossingen voor geboden zijn, is het ineffectief gebruik van instrumenten. Statenleden bieden een aantal oplossingen die hiervoor die samen te vatten zijn onder de noemer van de vergadercultuur.

Moties vreemd aan de orde van de dag kosten vaak veel tijd omdat het onderwerpen zijn die niet op de agenda staan. In Friesland worden deze moties daarom ook getoetst op actualiteit door de griffie, maar 100% tevredenheid is daar nog niet over, aldus een coalitielid in Friesland: *“Een motie vreemd werd op een gegeven moment te vaak niet juist gebruikt. Bijvoorbeeld om dezelfde onderwerpen, (bijvoorbeeld uit verkiezingsprogramma's) meerdere keren op de agenda te zetten terwijl er al over gestemd is. Daarom is ervoor gekozen om de moties te laten toetsen op actualiteit wat weer zorgt voor een nieuw spanningsveld. Je wilt de volksvertegenwoordiging niet beperken maar wel het debat gezond houden. Daarin is actualiteit dan wel weer een breed begrip.”*

Dit staat echter ook op gespannen voet met het democratisch recht om moties en amendementen in te dienen. Er zijn dus ook veel Statenleden – vooral van oppositiepartijen - die hier tegenstander van zouden zijn. Voorzichtigheid is dus geboden met deze oplossing.

Als tweede wordt een kortere spreektijd als oplossing benoemd. Het toenemend aantal fracties – met meer spreektijd als gevolg - is vaak als knelpunt benoemd. Deze verkorten wordt onder andere door een coalitielid in Friesland als verbeterpunt genoemd: *“Ik zou wel voorstander zijn van kortere spreektijden om het debat wat meer richting de kern te brengen. Soms zijn we wel vijf uur bezig met een onderwerp, dat stuurt natuurlijk ook niet in positieve zin aan op een besluitvormingsproces. Je kunt geen limiet zetten op het aantal moties en amendementen*

omdat je daarmee iemands instrumenten ontnemt.”

Oppositiepartijen hebben vaak het tegenovergestelde probleem en zijn daarom tegenstander van deze oplossing. Zij krijgen namelijk dan nóg minder spreektijd om hun onderwerpen op de agenda te zetten, zo geeft een oppositielid in Overijssel aan: *“We vinden het jammer dat als we een motie vreemd op de agenda zetten, dat we daarin dan beknopt worden. De ruimte die we daarvoor krijgen is maar klein en je kunt daarom je onderwerp niet goed op de agenda zetten. Dan heb ik het nog niet gehad over de vrijheid van meningsuiting.”*

Ook een oppositielid in Gelderland heeft moeite met korte spreektijden, vooral omdat zijn fractie is afgesplitst: *“Je hebt allemaal spreektijd. En dan krijg je gewoon een aantal minuten en als die tijd om is, dan mag je niks meer zeggen. Dus dat is voor ons echt een serieus probleem, omdat de helft van onze spreektijd is weggelopen. Daarom hebben wij gewoon moeten kiezen op een gegeven moment”.*

Concluderend zijn kortere spreektijden en beperking van moties en amendementen wel mogelijke oplossingen voor een efficiënter gebruik van

Nu digitaal vergaderen definitief in onze samenleving is geïntegreerd, zien sommige Statenleden hier ook kansen om efficiënter te vergaderen. Het aantal reiskilometers zou hierdoor flink afnemen, aldus een coalitielid in Zeeland: *“Gemeentepolitiek is dicht bij huis en ook weinig kilometers, maar als jij allemaal naar Middelburg moet komen voor vergaderingen je woont in Tolen, dat zijn veel kosten en uren. Vrijwillig is dat ook niet leuk meer. Sinds corona kan iedereen wel via Teams en Zoom werken dus misschien dat dat toch anders blijft.”*

Een ander Statenlid in Zeeland ziet dit ook als oplossing: *“Een betere mix tussen fysiek en digitaal is prima te doen, vooral bij informatiesessies waarbij het enkel informatie zenden is. Dan heb je ook geen reistijd en kun je er meerdere op een dag doen.”*

Een enkel Statenlid geeft aan fysiek vergaderen toch veel wenselijker te vinden.

Als laatste gaat het vooral over de bestuurscultuur. Hierin zitten vooral oplossingen voor het ineffectief gebruik van instrumenten en tijdsgebrek. Het gaat hier vooral over het beter informeren en samenwerken, waardoor er efficiënter vergaderd kan worden en Provinciale Staten beter hun eigen agenda kan bepalen. Zo zegt een coalitielid in Overijssel: *“Ik zou liever wat meer invloed hebben en ben ook van mening dat dat ook binnen de huidige wetgeving er ruimte voor is. Ikzelf ben misschien ook wel uniek, omdat ik mijn baan bij de provincie Gelderland heb en ik ben Statenlid in Overijssel. Een voorbeeld daarvan is dat in Overijssel Statenstukken alleen nog maar kunnen worden aangepast via een amendement als GS ze heeft gestuurd. In Gelderland kan GS het voorstel aanpassen na behandeling in de commissievergadering. Zij komen daarna met een gewijzigd voorstel. En dan zie je dus dat er eigenlijk veel meer invloed is vanuit de behandeling in de commissie, op het voorstel.”*

Ook een griffier in Flevoland ziet iets in een andere bestuurscultuur: *“Ik merk wel een verschil bij bestuursperiodes vanaf 2012, ik noem het altijd samenwerkingsdualisme, je kunt dualisme ook zien als dualisme, dan wordt het een gevecht. Het gaat om politieke verschillen, dus in feite heb je altijd een gevecht maar dan in woorden. Ik zeg altijd tegen de Staten, zie het nou als samenwerkingsdualisme. Aan de ene kant zeg je, dit gaan we samen doen en andere kant claim je ook zelf ruimte. En dat heb je vanaf 2012 wel zien opschuiven. Het wordt niet zoals vroeger allemaal dichtgetimmerd, maar er zijn wisselende meerderheden en minderheden. Dus als je je als oppositie constructief opstelt, wordt dat wel steeds meer beloont.”*

9. Overige oplossingen

Twee verbeterpunten die worden aangedragen pasten niet in de voorgaande categorieën en worden daarom hieronder apart uitgelegd.

Een coalitielid in Gelderland kwam met de suggestie om de fracties groter te maken, zodat iedere fractie ook meer capaciteit heeft. *“Grotere fracties, dat kan heel simpel door het aantal zetels te vergroten in de parlementen, dat vind ik overigens ook voor de Tweede Kamer. Die 150 zetels in de tweede kamer zijn gebaseerd op negen miljoen inwoners die we ongeveer 100 jaar geleden hadden. Het is eigenlijk logisch als je dat laat groeien volgens de bevolkingsgroei.”*

Dit lijkt echter niet haalbare oplossing in de context en omvang van dit onderzoek, gezien dit een tijdrovende grondwetswijziging betreft.

Daarnaast gaf een oppositielid uit Noord-Brabant aan vooral een systeemverandering te willen. Overige oplossingen zoals een hogere vergoeding hebben geen zin zolang dit niet verandert. *“Zolang wij dat democratische systeem verkeerd gebruiken en daar toch te weinig democratisch naar kijken helpen al die maatregelen niet. Dus mijn stellige overtuiging is dat Statenleden eerst naar zichzelf moeten kijken, ze moeten veel onafhankelijker hun werk doen, echt zonder last en ruggespraak daar zitten, niet alleen in woord zoals het nu is.”*

Conclusie

De onderzoeksvraag is voor dit onderzoeksvraag is de volgende: Hoe wordt de agenda van Provinciale Staten bepaald en wat is hierin de rol van de Statenleden en hoe kan deze rol vergroot worden?

Om deze vraag te beantwoorden zijn zeven deelvragen gesteld. Om deze te beantwoorden zijn 32 Statenleden geïnterviewd en de instrumenten amendement, motie en schriftelijke vraag van negen van de twaalf provincies geanalyseerd van 2019 tot februari 2022.

Allereerst is in kaart gebracht hoe de agenda wordt bepaald. Er zijn een aantal piekmomenten waarop de agendabepaling nét iets belangrijker is. Dat is als eerste rond de verkiezingen, met de nadruk op de vorming van de nieuwe coalitie en het coalitieakkoord. Dat is hét moment om je invloed te laten gelden. Verder zijn er na de vorming van het coalitieakkoord ook momenten wanneer geagendeerd kan worden, tijdens de ‘windows of opportunity’. Wanneer een window of opportunity plaatsvindt, is de kans op agendasetting het grootst. Het is echter voornamelijk het coalitieakkoord en de periode hieromheen wat de grootste invloed heeft op de agendasetting. Afhankelijk van hoe de coalitie het coalitieakkoord heeft opgesteld kan het ook betekenen of er nog veel of weinig ruimte is overgelaten om op een later moment de agenda te beïnvloeden.

Er zijn verschillende instrumenten om deze agenda te beïnvloeden. In de praktijk worden vooral schriftelijke vragen, mondelinge vragen, moties en specifiek moties vreemd en amendementen veel ingezet. Dit omdat deze instrumenten zeer effectief zijn, omdat ze vergeleken met andere instrumenten minder tijd kosten om in te zetten en omdat er relatief weinig strenge eisen aan verbonden zijn. Eigenlijk zit alleen aan de motie vreemd de eis dat het moet gaan over een actueel onderwerp. Andere formele instrumenten zoals initiatiefvoorstellen, interpellatiedebat en het enquêterecht worden aanmerkelijk minder ingezet. Vaak omdat dit meer tijd kost, dat Statenleden simpelweg niet hebben. Ook wordt het minder ingezet omdat het meer ondersteuning vraagt en vooral het interpellatiedebat en enquêterecht redelijk zware instrumenten zijn.

Vervolgens is het gebruik van formele en informele instrumenten in kaart gebracht. De meest gebruikte formele instrumenten zijn de schriftelijke vragen, mondelinge vragen, moties en amendementen. De reden hiervoor is dat Statenleden deze als effectiever ervaren, vanwege het feit dat de voorbereiding van deze instrumenten weinig tijd kost, er weinig strenge eisen aan verbonden zijn en ze vaak met deze lage inspanning en tijdsbesteding veel voor elkaar kunnen krijgen. Andere formele instrumenten als initiatiefvoorstellen, interpellatiedebat en enquêterecht worden minder vaak ingezet vanwege de hoge inspanning en de hoeveelheid tijd die met deze instrumenten gepaard gaan. Ook worden deze instrumenten als zwaardere instrumenten gezien, waardoor Statenleden minder snel kiezen voor deze instrumenten.

Naast de formele instrumenten gebruiken Statenleden ook informele instrumenten om de provinciale agenda te bepalen. Als eerste de media, veel Statenleden geven aan deze te gebruiken omdat dit extra aandacht onder de samenleving genereert. Vooral oppositiepartijen zijn meer geneigd dit te gebruiken. Statenleden spelen dan in op de media om iets op de agenda te plaatsen via formele instrumenten. Ook wordt benadrukt dat de media een minder grote rol speelt dan op andere bestuurslagen, met name op nationaal niveau. Een ander

informeel instrument is het ‘gesprek bij de koffieautomaat’. Achter de schermen voeren Statenleden gesprekken om te kijken of andere partijen ook in bepaalde kwesties geïnteresseerd zijn. Het is een effectieve manier om de standpunten van andere fracties te achterhalen, waardoor er een afweging kan worden gemaakt of het gebruik van een formeel instrument zin heeft. Als laatste wordt de toezegging als informeel instrument gebruikt. Het wordt vaak gebruikt en kan soms zelf effectiever zijn dan een motie, omdat een toezegging een man op man woord is van een Gedeputeerde.

Nadat bepaald werd welke formele en informele instrumenten het meest en minst worden gebruikt, hebben we de effectiviteit van de instrumenten bekeken. De effectiviteit van de verschillende instrumenten hangt af van een aantal factoren. Of een fractie in de coalitie of oppositie zit, kan veel uitmaken voor de effectiviteit van het ingezette instrument. Instrumenten die worden ingezet door de oppositie worden minder vaak aangenomen en zij hekelen vaak dichtgetimmerde bestuursakkoorden. Toch zijn ze voor de oppositie vaak effectief, omdat ze hiermee een statement kunnen maken, ook als ze niet worden aangenomen. Een andere factor is het politiek geheugen. Herhaling van moties en amendement komt vaak voor omdat de doorlooptijd van Statenleden relatief kort is. Daardoor weten zij simpelweg niet welke moties en amendementen er al zijn ingediend. Als laatste speelt tijd een factor. Het opstellen van bijvoorbeeld moties kost tijd, iets dat Statenleden niet in overvloed hebben. Sommige Statenleden vinden echter dat dit ook een gevolg is van de democratische werking van de Provinciale Staten. Het volk bepaalt hoeveel zetels een partij krijgt, en dus ook hoeveel tijd en mankracht.

Verder speelt de informatieachterstand door de oppositie een rol, hoewel dit ook wordt betwist omdat de provincies op papier een duaal systeem hebben. Het beeld dat vooral naar voren komt is dat oppositieleden zich gepasseerd voelen. Zij vinden vaak dat ze geen invloed kunnen uitoefenen op de provinciale agenda omdat de coalitie alles blokkeert.

Nu de instrumenten en knelpunten in beeld zijn, zijn er veel verbeterpunten genoemd. In bestaande literatuur ontbreken vaak concrete aanbevelingen om het tijdgebrek van Statenleden tegen te gaan. Statenleden noemen in dit onderzoek - heel praktisch - onder andere kortere beleidsstukken om zo efficiënter te werken. Een extra dag voor het Statenwerk wordt ook genoemd, maar ligt iets ingewikkelder. Niet iedereen kan zomaar een extra dag vrij nemen en het roept vragen op over de aard van waar de provincie zich mee bezig moet houden. Desalniettemin zou het een oplossing kunnen zijn, mits dat goed (in verder onderzoek) wordt uitgewerkt. Dit zou dan wel samen moeten hangen met een hogere vergoeding. Niet alleen om het Statenwerk aantrekkelijker te maken en de Statenleden te belonen voor hun maatschappelijke werk, maar vooral om deze tijd uit te ‘kopen’ bij hun reguliere baan.

Verder wensen Statenleden juist meer informatie vanuit GS, vooral tijdens lange besluitvormingsprocessen. Als zij tussentijds meer op de hoogte worden gehouden, is er achteraf minder discussie. Daarnaast ontbreekt het volgens veel Statenleden aan praktische kennis over de werking van het politieke spel. Vaak weten zij wel welke instrumenten zij in theorie kunnen gebruiken, maar de praktijk blijkt toch weerbarstiger. Verder wordt er geopperd om een Statenagenda in te voeren, iets waardoor zij mogelijk beter hun agenda kunnen plannen en hun kaderstellende rol beter kunnen vervullen. Extra ondersteuning voor

de fracties is ook een mogelijk verbeterpunt. Het zou vooral kleine fracties enorm helpen bij hun agendasettende rol. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de democratische legitimiteit van de fracties; een grote fracties zijn groter voor een reden. Als laatste zijn er een aantal verbetering betreffende de vergadercultuur. Het toetsen van moties en vragen aan de actualiteit is hier een voorbeeld van. Dit staat echter op zeer gespannen voet met het democratische recht om instrumenten als Statenlid te gebruiken.

Discussie

Er is weinig tot eerder onderzoek uitgevoerd naar agendasetting door Provinciale Staten (PS), met uitzondering van bijvoorbeeld Wesseling, Dreef & Valks (2021). Hierdoor is het moeilijk te zeggen of de hierboven samengevatte resultaten in onze lijn der verwachting lagen. Uiteindelijk kan er uit ons onderzoek geconcludeerd worden dat de rol van PS ten opzichte van GS met betrekking tot agendasetting te klein is. Dit is in de lijn der verwachting aangezien de aanleiding voor dit onderzoek ook is dat de vereniging Statenlidnu wil weten hoe de agendasettende rol van PS is en hoe die rol versterkt kan worden. Wij zijn gevraagd om op basis van dit onderzoek aanbevelingen te doen naar hoe deze agendasettende rol van PS versterkt kan worden. Men ging er dus al vanuit dat de agendasettende rol van PS ten opzichte van GS niet erg sterk is. Dat deze rol niet erg sterk is blijkt ook uit de literatuur die is bestudeert voor het theoretisch kader. Uit de bestaande literatuur blijkt dat, hoewel PS de gekozen volksvertegenwoordigers zijn en dus de kaders zouden moeten stellen, dat dit in de praktijk niet lekker uit de verf komt. De rol van GS is erg groot en sterk waardoor zij toch vaak de sterkste positie hebben in de provincie.

Dit wordt ook bevestigd door ons onderzoek. Hieruit blijkt dat Statenleden genoeg instrumenten tot hun beschikking hebben om de agenda mee te beïnvloeden, maar dat hier toch vaak niet effectief gebruik van wordt gemaakt en dat er een erg groot verschil is met betrekking tot het beïnvloeden van de agenda tussen coalitieleden en oppositieleden. Ook komen er in ons onderzoek een aantal andere knelpunten naar boven, zoals tijdgebrek of een gebrek aan kennis en ervaring, die de agenderende rol van PS ten opzichte van GS verzwakken. Op basis van deze knelpunten zijn er een aantal aanbevelingen opgesteld. Met deze resultaten is aangetoond dat de agenderende rol van PS ten opzichte van GS redelijk zwak is en dat er redelijk wat moet gebeuren om deze rol van PS te versterken. De aanbevelingen zouden moeten helpen met het versterken van deze rol.

Er zijn een aantal implicaties van dit onderzoek die nog benoemd moeten worden. Twee implicaties van het onderzoek zijn het aantal provincies waar interviews zijn afgenomen en het aantal provincies waar deskresearch naar is gedaan. In het totaal zijn er in acht van de twaalf Nederlandse provincies interviews afgenomen met medewerkers van de griffie en Statenleden. We hebben hiervoor gekozen omdat vier provincies niet of erg traag reageerden op ons verzoek om mee te werken aan ons onderzoek en vanwege de beperkt beschikbare tijd voor het onderzoek konden we niet op deze provincies wachten. Daarom hebben we ons meer kunnen focussen op de acht andere provincies waardoor we in die provincies meer Statenleden hebben kunnen interviewen. Kortom hadden we liever medewerkers van de griffie en Statenleden van alle provincies geïnterviewd, maar doordat we een selectie hebben gemaakt van stedelijke provincies en meer plattelands provincies vinden we dat de resultaten van ons onderzoek alsnog te generaliseren zijn naar alle provincies. Voor het deskresearch

hebben we van negen van de twaalf provincies data kunnen vinden over het aantal ingediende moties, amendementen en schriftelijke vragen. Voor de overige drie provincies was hiervan geen online data beschikbaar. Er was ook geen informatie of data te vinden over de andere instrumenten zoals initiatiefvoorstellen. Ook hier denken wij dat we op basis van de bevindingen van de deskresearch wel enkele conclusies konden trekken. Met name over het verschil tussen de invloed op de agenda tussen coalitieleden en oppositieleden. Ook kunnen we met behulp van het deskresearch aangeven hoeveel moties, amendementen en schriftelijke vragen zijn ingediend en hier een vergelijking tussen maken. Een laatste implicatie die nog genoemd moet worden is dat we in ons onderzoek weinig de verschillen tussen verschillende provincies kunnen aanduiden, terwijl deze verschillen er wel degelijk zijn. Dit is daarom een suggestie voor verder onderzoek en zal hieronder ook nog benoemd worden.

Suggesties voor verder onderzoek

Ondanks de vele interviews en deskresearch, zijn er nog een aantal concrete aanknopingspunten voor verder onderzoek. Als eerste kwam in dit rapport aan het licht dat er grote verschillen zijn tussen de Nederlandse provincies. De vergader- en bestuurscultuur, de fractieondersteuning en het aantal ingediende moties en amendementen verschillen enorm per provincie. Dit hebben we maar deels kunnen verklaren in dit rapport. Verder onderzoek zou zich dus kunnen focussen op de verschillen tussen de Nederlandse provincies. Waarom zijn hun culturen zo verschillend en waarin kunnen ze van elkaar leren? Waarom wordt er in de ene provincie bijna twee keer zoveel moties en amendementen ingediend in vergelijking met een andere provincies? Dat zijn vragen die nog verder onderzocht kunnen worden.

Een tweede punt heeft te maken met de doorlooptijd. Deze is vrij laag en heeft negatieve gevolgen voor onder andere het politieke geheugen. Verder onderzoek zou kunnen uitwijzen waarom dit zo is. Vooral ook om het vak van Statenlid aantrekkelijker te maken voor toekomstige Statenleden.

Aanbevelingen

Op basis van de knelpunten, verbeterpunten en de haalbaarheid daarvan doen wij de volgende aanbevelingen: Hoe kan de invloed van Statenleden op de provinciale agenda vergroot worden?

1. Less is more

Provinciale Statenleden hebben beperkte tijd en zijn deeltijd politici. Zij hebben aangegeven behoefte te hebben aan korte en beknopte beleidsstukken met samenvattingen vanuit Gedeputeerde Staten. Op deze manier kunnen Statenleden efficiënter werken, het dagelijks bestuur beter controleren en houden zij meer tijd over om onderwerpen op de provinciale agenda te plaatsen. Tijdgebrek is een van de knelpunten waar Statenleden tegenaan lopen. Maak begrotingen inzichtelijker met minder tekst en vat lange stukken samen om het behapbaar te maken voor Statenleden. Met *minder* informatie kunnen Statenleden beter tot de kern komen. Dit heeft echter ook te maken met ervaring, iets dat in aanbeveling zes en zeven ook terugkomt.

2. More is less

Aan de andere kant is er ook een flinke informatiebehoefte vanuit Provinciale Staten. Zij ervaren vaak dat inspraak niet meer mogelijk is omdat een besluit al vaststaat of invloed niet mogelijk is (bijvoorbeeld bij een besluit uit het IPO).

Zorg voor een actievere informatiehouding van Gedeputeerde Staten. Enerzijds zullen Statenleden hierdoor meer hun eigen agenda kunnen bepalen door actief in te spelen op de verkregen informatie door middel van de gebruikelijke instrumenten zoals schriftelijke vragen en moties. Anderzijds is de verwachting dat Statenvergaderingen minder lang zullen duren als Provinciale Staten meer worden meegenomen in het besluitvormingsproces. Er zullen minder debatten, spreektijd, moties en amendementen nodig zijn als Provinciale Staten vóór het einde van de besluitvorming het al met elkaar eens is. Hiermee zal er juist meer inspraak, met minder tijd. Beiden werden veelvuldig als knelpunt benoemd door Statenleden.

Concreet betekent dit dat bijvoorbeeld beleidskaders niet allemaal in één keer aan het eind van het jaar besproken moeten worden, met veel discussie en lange Statenvergaderingen als gevolg, maar meer verdeeld over het jaar en tussentijdse rapportage vanuit Gedeputeerde Staten. In sommige provincies wordt bijvoorbeeld iedere Statenvergadering een mededelingenbrief gepubliceerd over de voortgang van programma's en projecten met belangrijke details. Op deze manier blijven Provinciale Staten betrokken bij voortgang van beleid en besluitvorming en wordt voorkomen dat aan het eind van de cyclus lange vergaderingen met veel debatten zullen plaatsvinden.

3. Investeer in de voorkant van de besluitvorming

Door te investeren in de voorkant van de besluitvorming, is de verwachting dat er aan de achterkant van de besluitvorming (tijdens de Statenvergadering) minder tijd nodig is om Statenvergaderingen te voltooien en meer inspraak mogelijk is. Het inkorten van de spreektijd of het toetsen van moties en amendementen aan haalbaarheid is niet wenselijk, zeker niet gezien het democratisch recht van partijen om deze instrumenten te gebruiken. Er is wel een andere aanbeveling om Statenvergaderingen korter te laten duren en meer inspraak vanuit

Provinciale Staten te creëren.

Zorg dat Provinciale Staten actief betrokken worden in beginfasen van de cyclus. Laat Provinciale Staten bijvoorbeeld aanpassingen doen in commissievergaderingen. In sommige provincies kunnen agendastukken niet meer aangepast worden nadat ze zijn ingediend; dit kan slechts via een amendement. In andere provincies kunnen Gedeputeerde Staten in de fase vóór de besluitvorming in de Statenvergadering wijzigingen doorvoeren op aandringen van Provinciale Staten. Als je het debat aan de voorkant zo goed mogelijk organiseert, profiteer je daarvan aan de achterkant.

Zorg ook dat moties, amendementen en schriftelijke vragen slechts als laatste optie worden gezien als agendasetting niet op een andere manier kan. Creëer een cultuur waarin je in samenspraak in commissievergaderingen de agenda bepaalt in plaats van agendasetting forceert in de Statenvergadering zelf. Hierin zijn ook grote verschillen te zien tussen provincies, zoals tussen Zeeland en Gelderland aan de ene kant en Friesland en Noord-Brabant aan de andere kant. De cultuur en het aantal moties, amendementen en vragen verschilt dan ook enorm in deze provincies. Maak afspraken als Provinciale Staten zijnde, dit is ook terug te vinden in de volgende aanbeveling.

4. Maak de vergadercultuur bespreekbaar

Statenleden proberen hun provincie allemaal het beste te dienen. Probeer de vergader- en bestuurscultuur dan ook zo in te richten. Maak als Provinciale Staten regelmatig afspraken over het reglement van orde en de manier waarop wordt vergaderd. Kijk kritisch naar de vergaderwijze en leer van elkaar, deze is in iedere provincie verschillend.

In sommige provincies gaan Statenleden in nieuwe periode een tijd met elkaar weg. Dat is niet alleen goed voor de onderlinge sfeer, maar ook het ideale moment om afspraken te maken over hoe de omgang met elkaar zou moeten zijn de in de komende jaren. In plaats van du-elisme met een politieke arena, meer samenwerkingsdualisme waarin alle fracties de ruimte krijgen om hun onderwerpen op de agenda te plaatsen. Daarmee staat de deur naar de samenleving ook eerder open. Zorg dat er een gunfactor komt als je je minder scherp opstelt en werk met wisselende meerderheden. Spreek met elkaar af dat de agendacommissie niet zomaar een agendaverzoek van de oppositie wegwuift, maar dat er wordt geluisterd.

Kortom, creëer een cultuur waarin je bereid bent naar elkaar te luisteren. Op deze manier is men minder tijd kwijt in Statenvergaderingen, is er meer inspraak aan de voorkant mogelijk en wordt agendasetting minder snel geblokkeerd. Allemaal knelpunten die door Statenleden worden benoemd.

5. Meer uniform beleid in ondersteuning

De ondersteuning van de fracties in de vorm van medewerkers of burgerstatenleden, is in iedere provincie anders geregeld. In sommige provincies is er helemaal geen ondersteuning, terwijl Friesland de kroon spant met minimaal 2 FTE ondersteuning. Zorg dat iedere fractie op zijn minst één extra ondersteuner naast zich heeft. Fracties met weinig ondersteuning geven niet per se aan meer ondersteuning te willen, maar fracties met veel ondersteuning zeggen ook niet zonder te kunnen. Wederom kunnen hier lessen van elkaar geleerd worden. Een meer uniform beleid omtrent fractieondersteuning zou een oplossing kunnen zijn om werkdruk te verlagen, kennis en ervaring te vergroten en de doorlooptijd te verhogen (zie ook aanbeveling zeven). Statenleden zijn minder bezig randzaken en fractieondersteuners kunnen

doorgroeien tot effectieve, ervaren Statenleden.

Er is hierin nog een professionaliseringsslag te maken. Zet bijvoorbeeld een centrale vacaturebank op met alle vacatures voor fractieondersteuners en/of burgerstatenleden van alle provincies.

Provinciale Staten moeten natuurlijk wel recht blijven doen aan de verkiezingsuitslag. Het is daarom de aanbeveling om het aantal FTE fractieondersteuning per fractie gelijk te houden. Dat is het meest eerlijk gezien zowel grote als kleine fracties claimen recht te hebben op meer fractieondersteuning.

6. Hogere vergoeding, mits daardoor meer tijd vrijkomt

Bijna unaniem zijn alle geïnterviewde Statenleden het eens over een hogere vergoeding. Ze zijn het er echter ook over eens dat een hogere vergoeding geen knelpunten oplost. Je gaat er niet harder van werken of kunt niet ineens beter aan agendasetting doen.

Om de invloed op de provinciale agenda vanuit Provinciale Staten te vergroten, is een hogere vergoeding alleen werkzaam als daarmee tijd ‘gekocht’ kan worden. Veel Statenleden geven aan tijdgebrek te hebben, maar geen extra dag te kunnen stoppen bij hun reguliere baan. Een hogere vergoeding zou hen daarbij helpen.

Met een extra dag zouden zij zich beter kunnen verdiepen in agendastukken en daardoor beter de provinciale agenda bepalen beïnvloeden. Een hogere vergoeding op zichzelf heeft dus geen verwacht effect op de agendasetting van Statenleden, alleen als dit meer tijd oplevert voor hun statenwerk.

7. Verhoog de doorlooptijd en kennis van Statenleden

Veel Statenleden geven aan weinig kennis en ervaring te hebben toen zij aan hun Statenperiode begonnen. Hierdoor konden zij niet effectief hun rol als Statenlid vervullen, dit werd veelvuldig als knelpunt benoemd. Korte cursussen over de formele kennis en werking van instrumenten worden vaak wel gegeven, maar het ontbreekt vaak juist aan de kennis over hoe men het best een effectief Statenlid kan zijn en hoe het politieke spel werkt. Statenleden geven aan hier behoefte aan te hebben en dat dit bijvoorbeeld via rollenspellen te willen oefenen.

Ook geven veel Statenleden aan hier wel eens van gehoord te hebben, maar niet te weten hoe ze eraan kunnen deelnemen. Ook hier is de aanbeveling om hier een centraal punt voor te maken, zoals de vacaturebank, bijvoorbeeld in samenwerking met bijvoorbeeld IPO en Statenlid.nu. Het is zaak om deze scholing beter in de markt te brengen.

Het is al vaker gezegd, maar de beste scholing is een statenperiode zelf. Zorg dat de doorlooptijd wordt verhoogd en politieke geheugen zo bewaard blijft binnen fracties. De invloed op keuzes van individuele Statenleden is moeilijk te duiden en beïnvloeden, maar het Statenlidmaatschap kan welk aantrekkelijker gemaakt worden. Dat kan bijvoorbeeld via een hogere vergoeding, aldus een aantal Statenleden, maar is vooral een suggestie voor verder onderzoek.

8. Creëer een Statenagenda, met behoud van mogelijkheid tot *ad hoc* agendasetting

Vanuit verschillende griffies kwam de suggestie om een Statenagenda te introduceren. Dit heeft een aantal voordelen. Zo weten Statenleden beter waar ze aan toe zijn en kunnen zij beter hun momenten kiezen op de provinciale agenda te bepalen. Zeker voor beginnende Statenleden zal het een houvast bieden, is de verwachting. Statenleden kunnen zo onderwerpen op de agenda zetten als zij daar de voorbereidingen voor getroffen hebben en daar klaar voor zijn. Ook kan voorkomen worden dat veel beleidsstukken in één keer op het eind van het jaar op de agenda komen.

Hierbij moet wel de ruimte blijven voor *ad hoc* agendasetting. De agenda moet niet voor een lange termijn vast komen te liggen, iets waar sommige Statenleden wel voor vrezen.

Het kan echter wel een houvast zijn voor minder ervaren Statenleden en zij weten beter waar ze aan toe zijn, waardoor er efficiënter gewerkt kan worden.

9. Leer van elkaar

Eén les uit interviews met Statenleden en griffiers uit zeven verschillende provincies is dat iedere provincie uniek is. Dat heeft zijn charmes, maar dat betekent ook dat er van elkaar ontzettend veel te leren valt. Gebruik samenwerkingsverbanden, overkoepelende verenigingen en andere provincies om te kijken hoe anderen het doen. Veel Statenleden reageerden verbaasd als ze hoorden hoe het er in andere provincies aan toe ging, anderen waren juist geïnteresseerd en wilde meer weten. Dit geeft genoeg reden om vaker met elkaar in contact te komen en meer te doen met samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld Statenlid.nu en IPO.

Evaluatie

Al met al zijn we erg tevreden met het eindresultaat en het eindproduct dat we hebben opgeleverd. Zeker als gekeken wordt naar de tijd die beschikbaar was voor het opstellen van een goede offerte, het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van het onderzoeksrapport, zijn we zeer tevreden met wat we in die tijd hebben kunnen doen en met het rapport dat we hebben geschreven.

Naast het feit dat we erg tevreden zijn met het eindresultaat, zijn we ook erg tevreden met het proces dat we hebben doorlopen en de samenwerking onderling en met de opdrachtgever. Voor dit onderzoek hebben we elke fase van het uitvoeren van een wetenschappelijk onderzoek doorlopen, van het opstellen van een offerte tot het schrijven van het onderzoeksrapport. Hoewel we met het schrijven van het onderzoeksrapport in eerste instantie wat problemen hebben gehad, zijn we erg tevreden over hoe we deze fases zijn doorlopen. We hebben tijdens elke fase goed contact gehad met onze opdrachtgever en in samenspraak met deze opdrachtgever zijn deadlines afgesproken. Wanneer we vragen hadden konden we die ook altijd stellen. Hier werd snel op gereageerd en met de antwoorden konden we weer goed verder.

Ook de samenwerking als groep liep soepel. We hadden regelmatig contact via Whatsapp, dit was met name handig bij tussentijdse vragen en bij het maken van afspraken om samen te gaan zitten. Dit deden we dan ook regelmatig. We spraken regelmatig samen af om de stand van zaken te bespreken en te kijken naar wat er moest gebeuren. Tijdens deze afspraken stelden we nieuwe deadlines om bepaalde dingen af te hebben. Over het algemeen hebben we ons goed aan deze deadlines gehouden en hebben we alles op tijd afgerond.

Tijdens deze opdracht hebben wij alle vijf veel geleerd over hoe het is om voor een echte opdrachtgever een opdracht uit te voeren. We hebben veel geleerd over elke stap in het proces van zo'n opdracht, zoals het schrijven van een offerte, het overleg met de opdrachtgever, het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van een onderzoeksrapport. We weten nu niet alleen hoe het is om samen te werken met iemand, maar ook hoe het is om voor iemand te werken al hebben wij dit niet altijd zo ervaren aangezien onze opdrachtgever erg meedenkend was en graag mee wilde helpen waar dat nodig was. Alles wat we tijdens deze opdracht hebben geleerd komt zeker van pas in de toekomst, zoals bij het schrijven van een scriptie en eventueel bij onze toekomstige baan.

Onderzoekslogboeken

Taken Rauf	Uren	Datum
Introcollege	2	12-11
Meeting Yvon	2	22-11
Meeting offerte	1	14-12
Interview	3	11-01
Interviews	3	20-01
Interviews/meeting	7	28-01
Interviews	4	29-01
Interview	2	03-02
Interviews	4	05-02
Interviews/bespreking	4	08-02
Interview/bespreking	2	09-02
Bezoek Zeeland	8	11-02
Interviews	4	15-02
Interviews	4	17-02
Meeting/interviews	4	22-02
Interviews/meeting	5	24-02
Interviews	4	25-02
Interviews	4	03-03
Interviews/deskresearch	6	04-03
Deskresearch	4	06-03
Deskresearch	6	07-03

Deskresearch	5	09-03
Deelvraag	5	10-03
Deelvraag	4	11-03
Deelvraag	4	12-03
Rapport	4	14-03
Meeting/deelvraag	5	15-03
Rapport	3	18-03
Rapport	3	21-03
Rapport/meeting	5	22-03
Meeting/rapport	5	24/25-03
Meetings	5	15/22-04
Verbeteren rapport	8	8/9/10-05
Meetings na her	6	4/12/17-05
Verbeteren rapport	8	17/18/19-05
Totaal	153 uur	

Taken Roy	Uren	Datum
Introcollege	2	12-11
Meeting Yvon	2	22-11
Meeting offerte	2	25-11
Meeting offerte	1	14-12
Werk aan offerte	3	17-12
Lezen boek & mails	3	21-12
Mails	1	23-12
Werk interviews	6	03-01/04-01
Interview	6	11-01/12-01
Meeting/interview	3	13-01
Interview	1	14-01
Mails	3	17-01
Interviews	5	20-01/21-01
Interview/emails	5	24-01
Interview	4	25-01
Interview	2	26-01
Interview/emails	4	27-01
Interview/meeting	1	28-01
Mails	2	03-02
Afspraken interview	2	04-02
Mails/interview	5	07-02

Mails/interview	6	10-02/11-02
Interview	2	14-02
Mails/deskresearch	6	15-02
Interview	5	17-02/18-02
Deskresearch	3	18-02
Meeting/interview	2	22-02
Meeting/desk	5	24-02/25-02
Werk op campus	4	02-03
Deskresearch	2	04-03/05-03
Meeting/rapport	4	07-03
Werk deelvragen	6	08-03/09-03
Meeting/evaluatie	3	15-03
Aanpassen tekst	2	17-03
Meeting/rapport	7	22-03
Meeting/rapport	5	24-03/25-03
Meetings	5	15-04/22-04
Verbeteren rapport	10	09-05/10-05/11-05
Meetings na her	6	04-05/12-05/17-05
Verbeteren rapport	4	16-05
Totaal	150 uur	

Taken Pieter-Paul	Uren	Datum			
Introcollege	2	12-11	Interview/meeting	3	21-02/22-02
Meeting Yvon	2	22-11	Deskresearch/interview	5	24-02
Meeting offerte	2	25-11	Werken op campus	4	02-03
Offerte	1	14-12	Rapport	3	05-03
Offerte	3	18-12	Meeting	1	07-03
Interviews/voorbereiding	6	12-01	Deelvragen	7	10-03/11-03
Meeting/Interview	3	13-01/14-01	Meeting/rapport	3	15-03
Interview	2	16-01	Rapport	2	17-03
Interview	4	17-01	Meeting/rapport	7	22-03
Interviews	4	21-01	Meeting/rapport	15	24-03/25-03
Interviews/mails	4	24-01	Meetings	5	15 en 22 april
Interview	4	25-01	Rapport verbeteringen	8	7 en 8 mei
Interview	2	26-01	Meetings	6	4, 12 en 17 mei
Interview	5	27-01	Verbeteren rapport	7	
Interview/meeting	1	28-01			
Mails	2	03-02			
Interviews	5	07-02			
Interview	6	10-02/11-02			
Interview	6	15-02			
Interview	4	17-02/18-02			
Deskresearch	3	17-02			
			Totaal	147 uur	

Taken Rico	Uren	Datum
Introcollege	2	12-11
Meeting Yvon	2	22-11
Meeting offerte	2	25-11
Offerte	1	17-12
Offerte	1	22-12
Lezen/vragen	5	03-01
Lezen	3	03-01
Vragen interviews	1	04-01
Interview	2	11-01
Interview	5	12-01
Meeting	2	13-01
Interview	1	14-01
Interview	5	17-01
Interviews	2	19-01
Bespreking	1	21-01
Interview	1	24-01
Meeting	1	28-01
Interview	5	01-02
Interview	5	02-02
Interview	1	02-02
Interview/mails	2	07-02

Bespreking/mails	1	08-02
Interview/mails	2	09-02
Dag Zeeland	8	11-02
Interview	4	14-02
Interviews	10	17-02
Interview	5	21-02
Meeting/interview	2	22-02
Werken op campus	4	02-03
Deskresearch	10	04-03
Meeting	1	07-03
Deelvraag	4	08-03
Deelvraag	4	09-03
Meeting	1	15-03
Aanpassen deelvraag	2	16-03
Rapport	3	17-03
Meeting/deelvraag	2	22-03
Rapport	3	23-03
Deelvraag/meeting	4	24-03
Rapport	2	25-03
Meetings	11	15-04/17-05
Verbeteringen	8	15-04/18-05
Totaal	141 uur	

Taken Mick	Uren	Datum
Introcollege	2	12-11
Meeting Yvon	2	22-11
Meeting	2	25-11
Offerte	5	16-12
Research PS/ lezen boek	9	06-12/14-12
Bespreking	1	04-01
Aanpassing offerte	3	18-01
Interview/bespreking	4	21-01
Interviews	3	24-01
Interviews	3	27-01
Meeting	1	28-01
Interviews	2,5	01-01
Interviews	3	03-02
Interviews	4	05-02
Bespreking/interview	2	08-02
Interviews	0,5	10-02
Bezoek Zeeland	8	11-02
Interviews	5	12-02
Meeting/interviews	5	22-02
Interviews	7	23-02
Interviews	7	03-03

Interviews/deskresearch	7	04-03
Meeting	1	07-03
Deelvraag	5	09-03
Deelvraag	5	10-03
Meeting/rapport	6	15-03
Meeting/rapport	6	22-03
Rapport	4	25-03
Aanpassen rapport	3	21-03
Aanpassen rapport	3	22-03
Meetings	2	15-04/22-04
Verbeteren rapport	8	12-05/14-05/18-05
Meetings na her	6	04-04/12-05/17-05
Totaal	130 uur	

Literatuurlijst

- Bachrach, P., Baratz, M. S. (1970), *Poverty and power: theory and practice*, Oxford, Oxford University Press
- Bovens, M., Hart, P., van Twist, M., van den Ber, C., van der steen, M., & Tummers, L. (2017). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Cobb, R.W., Elder, C.D., (1971) The politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, 33(4), 892-915
- Cobb, R.W., Elder, C.D., (1972) *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The John Hopkins University Press
- Cointet, S. E. (2021, juli). *Dualisme: Panacee voor provinciale problemen?* (Thesis). Universiteit Utrecht.
- De Haan, I. (2021). *De functionele waarde van het lokale enquêterecht: Een onderzoek naar waarheidsvinding met en proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad*. Rijksuniversiteit Groningen.
- De Jong, C., & Tukker, S. (2021, 30 september). *Oppositie boos dat kabinet veel moties niet uitvoert, maar er worden er ook veel meer ingediend*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/oppositie-boos-dat-kabinet-veel-moties-niet-uitvoert-maar-er-worden-er-ook-veel-meer-ingediend/>
- De Koster, J. (2021, 6 mei). *Voorbereiding op Statenwerk laat te wensen over*. Geraadpleegd op 11 mei 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/voorbereiding-op-statenwerk-kan-beter>
- Enthoven, G.M.W. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?: Een Empirisch Onderzoek naar de Informatierelatie tussen Regering en Parlement*. Eburon Uitgeverij BV.
- Folgers, N. (2018). *De raadsgriffier, raadsleden en intergemeentelijke samenwerking* (masterthesis). Bestuurskunde, Radboud universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Helvoirt, E. (2014). *Het recht om af te vragen* (Masterthesis). Bestuurskunde, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Jacobs, K., & Spierings, N. (2020). *Politici en nieuwe media: Posten voor eigen parochie?* Geraadpleegd op 11 mei 2022, van <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/228076/228076.pdf?sequence=1>
- Jansen, E.G.J., & Knoop, R. (2008, 28 mei). *Van visie naar sturen op hoofdlijnen. Vertegenwoordigende politiek en controleerbare kaders*. *Public Administration*. Geraadpleegd op 10 mei 2022 van <https://thesis.eur.nl/pub/4486>
- Kennispunt lokale politieke partijen. (z.d.). *Taken en instrumenten*. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van <https://www.lokalopolitiekepartijen.nl/onderwerp/politiek/voor-statenleden/taken-en-instrumenten/>
- Kingdon, J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition, New York, Longman
- Knill, C., & Tosun, J. (2020). *Public Policy* (2de editie). MacMillan Education UK.

- Koppenjan, J. F. M., Kars, M., & Van der Voort, H. G. (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling. *B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 34(2), 210–225. <https://repub.eur.nl/pub/22607/>
- Lammers, E. (2021, 1 November). *Een dun coalitieakkoord: handig pionierswerk of recept voor ellende*. Trouw. Geraadpleegd op 13 mei, van <https://www.trouw.nl/verdieping/een-dun-coalitieakkoord-handig-pionierswerk-of-recept-voor-ellende~b3ba3e54/>
- Leenknecht, G. (2021). *Naar een sterkere raad*. Geraadpleegd op 22 maart, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-aea715bf-f25b-47fe-a6e9-17fd632d1267/1/pdf/leenknecht-naar-een-sterkere-raad-eindrapport.pdf>
- Montesquieu, C. (1748). Over de geest van de wetten. *De L'Esprit de Lois*.
- Nederlands Dagblad. (2014, 9 oktober). *Weinig interesse voor provinciale politiek*. Geraadpleegd op 11 mei 2022, van <https://www.nd.nl/nieuws/varia/918140/weinig-interesse-voor-provinciale-politiek?printpage=true#>
- Parlement.com. (z.d.-a). *Verkiezingen Provinciale Staten*. Geraadpleegd op 25 februari 2022, van https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt6/verkiezingen_provinciale_staten
- Parlement. (z.d.-b). *Vragenrecht*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://www.parlement.com/id/vhnmmt7ll6av/vragenrecht#:~:text=Het%20vragenuurtje%20is%20erop%20gericht,in%20de%20politiek%20zou%20zorgen>
- Paulides-Ruitenbergh, P. (2021). De rol van de griffier in de verdeling van macht en tegenmacht in het lokaal bestuur. *Beleid en Maatschappij*, 48(4), 416–421. https://web.archive.org/web/20220117201208id_/https://tijdschriften.boombestuurkunde.nl/tijdschrift/benm/2021/4/BenM_1389-0069_2021_048_004_008.pdf
- Periklesinstituut. (z.d.). *Motie*. Geraadpleegd op 4 mei 2022, van <https://periklesinstituut.nl/kennisbank-item/motie/>
- Peters, K., & Castenmiller, P. (2019). *Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raads instrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>
- Postema, J. (2016, augustus). *Waar hebben we het (niet) over? Hoe wordt op lokaal niveau de politiek-bestuurlijke agenda vormgegeven?* (Thesis). Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Provincie Flevoland. (z.d.). *Provincie Flevoland | Home*. Stateninformatie Flevoland. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://stateninformatie.flevoland.nl/>
- Provincie Friesland. (z.d.). *Provinciale Staten*. Fryslan. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://www.fryslan.frl/ps>
- Provincie Gelderland. (z.d.). *Provinciale Staten (PS)*. Gelderland. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://www.gelderland.nl/themas/politiek/ps>
- Provincie Groningen. (z.d.). *Provinciale Staten*. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://www.provinciegroningen.nl/bestuur-en-organisatie/provinciale-staten/>
- Provincie Limburg. (z.d.). *Provinciale Staten*. Limburg. Geraadpleegd op 2 maart 2022, van <https://www.limburg.nl/bestuur/provinciale-staten/>

- Provincie Noord-Brabant. (z.d.). *Instrumenten voor statenleden*. BrainPS Provincie Noord-Brabant. Geraadpleegd op 17 maart 2022, van <https://brainps.brabant.nl/handboek-ps/instrumenten-voor-statenleden>
- Provincie Noord-Brabant. (z.d.-b). *Provinciale Staten*. brabant. Geraadpleegd op 15 februari 2022, van <https://www.brabant.nl/bestuur/provinciale-staten>
- Provincie Overijssel. (z.d.). *Provinciale Staten*. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://www.overijssel.nl/bestuur/provinciale-staten/>
- Provincie Utrecht. (z.d.). *Provinciale Staten*. Geraadpleegd op 23 december 2021, van <https://www.provincie-utrecht.nl/politiek-bestuur/provinciale-staten>
- Provincie Zeeland. (z.d.). *Provinciale Staten | Provincie Zeeland*. Geraadpleegd op 4 februari 2022, van <https://www.zeeland.nl/bestuur/provinciale-staten>
- Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Provinciale Staten*. Zuid-Holland. Geraadpleegd op 2 maart 2022, van <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/provinciale-staten/>
- Samsom, J. (2018). *KAMER VAN SOBERE REFLECTIE OF POLITIEK GEDREVEN? Een analyse van het mislukken van initiatiefvoorstellen in de Eerste Kamer* (Bachelorscriptie). Politicologie, Universiteit van Leiden, Leiden.
- Schat, T. (2011). Specifieke overlegvormen. In A. Moons, & T. Zuiderbaan (Reds.), *Overleggen en samenwerken* (pp. 50-82). Amsterdam: Pearson Education Benelux BV.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting public sector accountability: from agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191-215. <http://jpart.oxfordjournals.org/content/25/1/191>
- Statengriffie Noord-Holland. (2019). *Politieke instrumenten Provinciale Staten, 2019*. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=noordholland&id=1100125482>
- Vollaard, H., & Binnema, H. (2019). *Provinciale politiek* (1ste editie). Boom Lemma.
- Wesseling, H., Dreef, S., & Valks, R. (2021). *Contouren agenda versterking positie gemeenteraden en provinciale staten*. Utrecht: Berenschot
- Wet dualisering provinciebestuur*. (2003, 16 januari). wetten. Geraadpleegd op 25 maart 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014602/2012-10-01>
- Wirken, S. (2018). *Advies over amendementen en de mogelijke meerwaarde voor de kwaliteit van het wetgevingstraject*. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://rechtenoverheid.nl/files/2018-12/2018-12-13-tvcr-stefan-wirken-advies-op-amendementen-002-.pdf>

