

Het duo-commissielid; nut en noodzaak doorgelicht

***Evaluatie van de rol en positie van duo-commissieleden in de provincie
Noord-Holland***

**Rapport
Provincie Noord-Holland**

BMC
Januari 2013
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers (Universiteit Twente/BMC)
drs. A.H.M. van Helden (BMC)
prof.dr. S.E.H. Denters (Universiteit Twente)
A.M. van der Lei, MA, (BMC)
Correspondentienummer: AD-2401-61457

INHOUD

HOOFDSTUK 1	DUO-COMMISSIELEDEN: NUT EN NOODZAAK	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Achtergronden	3
1.3	Beoordelingscriteria en beoordeling	4
1.4	Onderzoeksaanpak	4
1.5	Leeswijzer	5
HOOFDSTUK 2	JURIDISCHE JUISTHEID	6
2.1	De regeling rond duo-commissieleden	6
2.2	Samenstelling van commissies	7
2.3	Relevante wettelijke bepalingen	7
2.4	Juridische juistheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst	8
2.5	Besluit: de juridische juistheid van duo-commissieleden	9
HOOFDSTUK 3	DEMOCRATISCHE RECHTVAARDIGHEID	10
3.1	Democratische rechtvaardigheid en representatie	10
3.2	Verschillende visies	10
3.3	Partijdemocratie en consensusdemocratie in Noord-Holland	11
3.4	Democratische rechtvaardigheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst	12
3.5	Besluit: democratische rechtvaardigheid van duo-commissieleden	14
HOOFDSTUK 4	PRAKTISCHE PASSENDHEID	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Argumenten voor en tegen duo-commissieleden in Noord-Holland	15
4.3	Argumenten in perspectief	18
4.4	Ervaringen elders	19
4.5	Praktische passendheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst	21
4.6	Besluit: praktische passendheid van duo-commissieleden	21
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Vier scenario's getoetst	23
5.3	Status quo: één per fractie	23

5.4	Vergroting aantal duo-commissieleden per fractie	24
5.5	Vermindering aantal duo-commissieleden	24
5.6	Afschaffing van duo-commissieleden	25
5.7	Juistheid, rechtvaardigheid en passendheid: vier opties getoetst	25
BIJLAGE 1	ENQUÊTERESULTATEN	27

Hoofdstuk 1

Duo-commissieleden: nut en noodzaak

1.1 Inleiding

Net als de meeste andere provincies (en ook gemeenten) werken Provinciale Staten (PS) van Noord-Holland met duo-commissieleden: personen die verkiesbaar waren maar niet gekozen zijn en die als (plaatsvervangend) fractievoorzitter optreden tijdens commissievergaderingen. Na de verkiezingen van 2011 is in het bestuursakkoord van VVD, PvdA, D66 en CDA afgesproken dat het maximaal aantal duo-commissieleden wordt teruggebracht van één duo-commissielid per fractie voor iedere commissie naar één duo-commissielid voor iedere fractie. De discussie die hieraan vooraf ging en de discussie die dit opleverde maakte duidelijk dat er politieke onenigheid bestaat over de legitimiteit van duo-commissieleden en het gewenste aantal per fractie. Om die reden is overeengekomen dat PS van Noord-Holland de bestaande afspraken rond duo-commissieleden zullen evalueren.

Deze evaluatie maakt deel uit van een breder streven naar de versterking van de werkwijze van PS, waarvoor de Voorbereidingscommissie vanuit het presidium ('Commissie-Strubben') voorstellen doet. In deze rapportage wordt kort en bondig verslag gedaan van een onderzoek dat de Universiteit Twente en BMC hebben uitgevoerd naar het nut en de noodzaak van duo-commissieleden in Noord-Holland. Doel van dit onderzoek is om PS een afwegingskader te geven voor de besluitvorming over de regeling rond duo-commissieleden. De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

'Welke argumenten zijn er denkbaar met betrekking tot de legitimiteit van het duo-commissielid en het gewenste aantal duo-commissieleden van de Noord-Hollandse statenfracties?'

In dit hoofdstuk zal eerst een korte schets worden gegeven van de achtergrond waartegen de discussie rond duo-commissieleden speelt. Verder zal een beoordelingskader worden uiteengezet voor de evaluatie van de legitimiteit van dit fenomeen en de verdeling van duo-commissieleden over de fracties. Tot slot zal de onderzoeksaanpak kort worden toegelicht.

1.2 Achtergronden

De vraag naar de gewenste rol en positie van het duo-commissielid kent verschillende achtergronden. De eerste achtergrond wordt gevormd door discussies en ontwikkelingen ten aanzien van het samenspel tussen PS en Gedeputeerde Staten (GS), het functioneren van de statengriffie, de werkwijze van PS en de inrichting van het commissiestelsel. Discussies en ontwikkelingen die gericht zijn op het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van PS en op het versterken van de rol van PS in relatie met GS en de provinciale samenleving. In de tweede plaats zijn er ook algemene politiek-bestuurlijke ontwikkelingen die de vraag naar het nut en de noodzaak van duo-commissieleden extra relevant maken.

Allereerst zijn dat landelijke voorstellen tot vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers op verschillende bestuursniveaus, ook die van de provincie. Voorstellen van het kabinet-Rutte-Asscher (reductie van het aantal provinciale politieke ambtsdragers met 25%) geeft de discussie over duo-commissieleden in ieder geval een nieuwe dimensie. Ten tweede speelt de algemene vraag naar de aantrekkelijkheid van het statenlidmaatschap, zeker in het licht van de recruiteringsproblemen die politieke partijen ervaren bij het samenstellen van hun kandidatenlijsten. Verder is er nog de algemene noodzaak tot bezuinigingen op de overheidsuitgaven, die voor PS een terugdringing van de apparaatskosten noodzakelijk maakt. Dat de vraag naar de meerwaarde van duo-commissieleden in een politieke context speelt, maakt de beantwoording ervan extra moeilijk. Provinciale politiek gaat over tegengestelde visies op samenleving en bestuur, waardoor er ook altijd onenigheid is over het functioneren van PS en dus ook over het nut en de noodzaak van duo-commissieleden. Behalve dat er ideologisch gemotiveerde meningsverschillen bestaan over de rolopvatting van PS en het samenspel met GS, zijn er vaak ook heel pragmatische politieke redenen om hier anders over te denken. Het gaat in de politiek immers ook om het vinden van democratische meerderheden (of het voorkomen daarvan); statenfracties zullen hun rolopvatting in de dagelijkse praktijk voor een niet onbelangrijk gedeelte ook hiervan laten afhangen. Voor een goed begrip van de vraag naar de gewenste rol en positie van het duo-commissielid en voor het vinden van een passend antwoord hierop, is het daarom van belang de Noord-Hollandse provinciale politieke context in ogenschouw te nemen.

1.3 Beoordelingscriteria en beoordeling

Voor de beoordeling van de legitimiteit van het duo-commissielid en het gewenste aantal duo-commissieleden per fractie, is nagegaan of de Noord-Hollandse praktijk van duo-commissieleden juist, rechtvaardig en passend is:

- *Juridische juistheid*: is de huidige regeling van duo-commissieleden in Noord-Holland conform de letter en de geest van de Provinciewet en andere relevante wettelijke bepalingen?
- *Democratische rechtvaardigheid*: is het fenomeen duo-commissieleden zoals die in Noord-Holland bestaat te verantwoorden vanuit democratische rechtvaardigheidsbeginselen? Welke argumenten pro en contra het werken met duo-commissieleden en de verdeling hiervan over fracties kunnen hieruit worden afgeleid?
- *Praktische passendheid*: sluit de huidige regeling rond duo-commissieleden aan bij de algemene werkwijze van PS en de ontwikkelingen die zich hierin voltrekken, en op welke manier kan die aansluiting worden verbeterd? Welke lessen en leerervaringen zijn elders opgedaan? Welke argumenten pro en contra het werken met duo-commissieleden en de verdeling hiervan over fracties kunnen uit dit alles worden afgeleid?

1.4 Onderzoeksaanpak

Bovengenoemde vragen zijn beantwoord aan de hand van een literatuurstudie, een enquête onder alle Nederlandse staten- en raadsgriffiers en gesprekken met vertegenwoordigers van de Noord-Hollandse statenfracties, medewerkers van de Noord-Hollandse statengriffie en de commissaris van de koningin.

Om uitspraken te kunnen doen over de juistheid en rechtvaardigheid van de bestaande regeling ten aanzien van duo-commissieleden zijn deze regelingen bestudeerd, alsmede wetsteksten en theoretische literatuur. Om een beeld te krijgen van de mate waarin de vigerende praktijk van duo-commissieleden passend is bij de Noord-Hollandse situatie, zijn gesprekken gehouden met de genoemde betrokkenen in de provincie. Verder is een grootschalige enquête uitgevoerd onder alle raads- en statengriffiers, om op die manier een overzicht te krijgen van de praktijk van duo-commissieleden elders en de mate waarin deze samenhangt met de cultuur en werkwijze van gemeenteraden en PS.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zal de Noord-Hollandse praktijk van duo-commissieleden voor de verschillende evaluatiecriteria worden besproken en beoordeeld, waarna het rapport afsluit met een algemene beoordeling van de legitimiteit van duo-commissieleden en de verdeling hiervan over de verschillende fracties. Hoofdstuk 2 behandelt de vraag naar de juridische juistheid van de regeling met betrekking tot duo-commissieleden; hoofdstuk 3 gaat in op de democratische rechtvaardigheid van dit fenomeen; hoofdstuk 4 bespreekt uitgebreid de passendheid van duo-commissieleden bij de Noord-Hollandse cultuur en werkwijze van PS. Hoofdstuk 5 sluit af met algemene conclusies, waarin argumenten pro en contra de legitimiteit van duo-commissieleden en het gewenste aantal per fractie worden samengevat.

Hoofdstuk 2

Juridische juistheid

2.1 De regeling rond duo-commissieleden

In 2003 heeft de provincie Noord-Holland het duo-lidmaatschap voor commissies ingesteld. Een duo-commissielid is een fractielid dat bij de vorige statenverkiezingen wel verkiesbaar was maar niet in PS is gekozen als statenlid. De ontwikkeling die zich hierna heeft voltrokken is er een van meer rechten voor duo-commissieleden en een vermindering van het aantal dat iedere fractie kan inzetten.

- 2003: De eerste regeling schept de mogelijkheid voor kleine fracties om een duo-commissielid als plaatsvervangend lid te benoemen. De reden hiervoor was om de hoge werkdruk van kleine fracties te verminderen. Op 13 mei 2003 is het 'duo-commissielid' opgenomen in het Reglement van Orde voor Statencommissies door een aanvaard amendement van de ChristenUnie-SGP en D66.
- 2008: Hierna krijgt het duo-commissielid meer rechten. Bij de uitvoering van de regeling is het wenselijk gebleken een duo-commissielid als vast lid van een commissie te kunnen benoemen en niet alleen als plaatsvervangend lid. Met ingang van 2008 is dat geregeld in het Reglement van Orde. Fracties kunnen per commissie één duo-commissielid benoemen. Daarnaast kunnen duo-commissieleden nu ook commissieleden vervangen op buitenlandse reizen, waarbij ze ook recht krijgen op een presentie- en reiskostenvergoeding.
- 2011: Na de verkiezingen van 2011 wordt in het coalitieakkoord de noodzaak genoemd om efficiënter te gaan werken als gevolg van bezuinigingsopgaven. Daarom wordt voorgesteld om het aantal duo-commissieleden te beperken tot maximaal één duo-lid per fractie. Behalve bezuinigingsdoelstellingen, liggen hier ook principiële discussies aan ten grondslag. Vooral de VVD-fractie benadrukt tijdens de statenvergadering van 9 mei 2011 het argument van democratische rechtvaardigheid, volgens welke de krachtsverschillen in de commissie recht zouden moeten doen aan de verkiezingsuitslag. Het toevoegen van een duo-commissielid doet de uitslag juist geweld aan. De kleine fracties benadrukken dat de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan commissiedebatten onder druk komt te staan bij het beperken van het aantal duo-commissieleden, zeker omdat het aantal commissies is teruggebracht van zes naar vier, waardoor het aantal bespreekpunten – en daarmee de taaklast – van iedere commissie verder zou toenemen. Het voorstel van de coalitie krijgt op 9 mei 2011 een meerderheid van de stemmen. De coalitie spreekt af dat de nieuwe regeling na twee jaar geëvalueerd zal worden om de werkbaarheid te toetsen.

2.2 Samenstelling van commissies

Op grond van artikel 4 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van de provinciale statencommissies van Noord-Holland, wordt bij de samenstelling van de commissies de volgende verdeelsleutel gehanteerd:

- een fractie die maximaal zeven leden telt, mag per commissie twee leden afvaardigen;
- een fractie die acht tot maximaal elf leden telt, mag per commissie drie leden afvaardigen;
- een fractie met twaalf of meer leden mag per commissie vier leden afvaardigen.

Deze regel bevoordeelt de kleinere partijen en geeft hen in de voorbereiding van de besluitvorming in PS een relatief zware stem. Zelfs eenpersoonsfracties kunnen desgewenst – via de mogelijkheid van het duo-commissielidmaatschap – in alle statencommissies met twee leden zijn vertegenwoordigd.

2.3 Relevante wettelijke bepalingen

In de Grondwet en de Provinciewet is onder meer geregeld dat in elke provincie PS zijn (artikel 6 Provinciewet), dat de leden van dit orgaan rechtstreeks gekozen worden door de ingezetenen van de provincie en dat bij wet wordt geregeld wie tot lid van de staten gekozen kunnen worden, met welke betrekkingen het lidmaatschap van de staten onverenigbaar is, en welke handelingen kunnen leiden tot het verlies van het lidmaatschap van de staten (artikel 129 Grondwet). Tevens is in deze wetten bepaald wat de rechten en plichten zijn die horen bij het lidmaatschap van PS.

Statencommissies

Artikel 80 van de Provinciewet maakt het mogelijk statencommissies in te stellen die besluitvorming van PS kunnen voorbereiden en met GS of de commissaris kunnen overleggen. PS regelen daarbij zelf de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze van de commissies (art. 80:1). Als eis wordt wel gesteld dat provinciale staten, voor zover het de benoeming betreft van leden van PS, zorgen voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in PS vertegenwoordigde groeperingen (art. 80:3). In de Memorie van Toelichting op de Wet dualisering provinciebestuur van 2003¹ wordt in dit verband gewezen op de noodzaak om uitsluiting van politieke minderheden te voorkomen. Evenwichtigheid is daarmee een rekbaar begrip dat een minimale en meer uitgebreide invulling krijgt. In de minimale variant wordt gegarandeerd dat politieke minderheden vertegenwoordigd kunnen zijn, in de uitgebreide variant wordt er ook zorg voor gedragen dat kleine fracties ook een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de werkzaamheden van de commissies. In de Memorie van Toelichting (MvT) wordt verder gewezen op de mogelijkheid om kleine fracties in staat te stellen zich door niet-statenleden (vaak lijststopvolgers) in commissies te laten vertegenwoordigen.

¹ Omdat beide wetten nagenoeg overeenkomen, wordt voor de MvT bij de Wet dualisering provinciebestuur verwezen naar de MvT bij de Wet dualisering gemeentebestuur.

Door kleine fracties zo de mogelijkheid te geven vertegenwoordigd te zijn bij commissievergaderingen, zou beter invulling kunnen worden gegeven aan het beginsel van evenwichtige vertegenwoordiging van de fracties in de commissies (en daarmee: voorkoming van uitsluiting van politieke minderheden). Het Reglement van Orde (artikel 27.4) voor de provinciale statencommissies van Noord-Holland voorziet hier ook in. Het stelt dat in adviezen van statencommissies de standpunten van *alle* partijen moeten worden opgenomen. Dit veronderstelt dat ook de kleine partijen daadwerkelijk de mogelijkheden hebben om hun standpunten in te brengen. Omdat het voor kleine fracties vaak lastig is om alle commissievergaderingen bij te wonen en een inhoudelijke inbreng op alle agendapunten voor te bereiden, zijn de bepalingen uit het Reglement van Orde over het duo-lidmaatschap een logische aanvulling op de bepaling dat de standpunten van alle partijen in de commissie-adviezen moeten zijn opgenomen.

Wet vermindering statenleden

Naast deze bepalingen, die betrekking hebben op de samenstelling van statencommissies, is ook de 'Wet Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van PS en GS' relevant. De reductie van het aantal statenleden in 2006 (in Noord-Holland van 83 naar 55) werd door de wetgever beargumenteerd met de verwachting dat dit zou leiden tot een andere cultuur en werkwijze van PS. Met minder statenleden zouden PS zich meer gaan richten op politieke hoofdlijnen, hetgeen de bestuurs-kracht en slagvaardigheid van het provinciebestuur zou moeten versterken.² De (gegroeide) inzet van duo-commissieleden kan worden gezien als een compensatie van de vermindering van statenleden, hetgeen op gespannen voet staat met de bedoelingen van de wetgever om de staten zich meer te laten beperken tot politieke hoofdlijnen.

2.4 Juridische juistheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst

Duo-commissieleden hebben slechts zitting in commissies en kunnen dus niet deelnemen aan vergaderingen van en stemming in PS. Wel kunnen niet-leden van PS door de voorzitter van een statenfractie worden voorgedragen als (plaatsvervangend) lid van een statencommissie, mits de voorgestelde kandidaat bij de statenverkiezingen voor die fractie verkiesbaar was maar niet werd verkozen. Met deze bepaling is verzekerd, dat – behoudens de eis van de verkiezing – de leden van de statencommissies voldoen aan alle overige eisen die de (grond-) wetgever stelt aan reguliere statenleden. Dat ook duo-commissieleden bij aantreden de eed of gelofte afleggen, draagt daar verder aan bij. De bevoegdheden van de statencommissies betreffen de advisering aan PS en het voeren van overleg met GS. PS dragen dus geen bevoegdheden over aan deze commissies; van een uitholling van het formele primaat van rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordigers is daarom geen sprake.

² TK 1999-2000, Kamerstuk 27214 nr. 3.

De verdeelsleutel die wordt gehanteerd bij de samenstelling van de commissies voldoet aan de evenwichtigheids eis (voorkomen uitsluiting politieke minderheden) die de Provinciewet stelt: kleine fracties zijn hierin relatief zwaarder vertegenwoordigd dan grote fracties. Door fracties de mogelijkheid te bieden zich te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden wordt het voor kleine fracties ook werkelijk mogelijk om een bijdrage te leveren aan de advisering door de commissies, waarmee verder invulling wordt gegeven aan het evenwichtigheidsbeginsel. Met het oog hierop ligt een complete afschaffing van de mogelijkheid om duo-commissieleden in te zetten niet in de rede. Een reductie van het aantal duo-commissieleden is wel denkbaar, mits deze zich beperkt tot de grote fracties. Een uitbreiding van het aantal duo-commissieleden (bijvoorbeeld het herinvoeren van de eerdere bepaling dat elke fractie recht heeft op één duo-commissielid per commissie) is niet in strijd met wettelijke bepalingen, alhoewel deze zich wel slecht verhoudt met de doelstellingen van de Wet vermindering statenleden van 2006.

2.5 Besluit: de juridische juistheid van duo-commissieleden

- a. De bestaande regeling ten aanzien van duo-commissieleden in Noord-Holland is conform letter en geest van relevante bepalingen in de Grondwet en de Provinciewet.
- b. Duo-commissieleden hebben alleen zitting in adviescommissies en doen daarom geen afbreuk aan het wettelijke primaat van gekozen statenleden.
- c. De eisen die aan de benoeming tot duo-commissielid worden gesteld komen – behoudens de eis van verkiezing – overeen met de eisen die de (grond-) wetgever stelt aan reguliere statenleden. Dat ook duo-commissieleden bij aantreden de eed of gelofte afleggen, draagt daar verder aan bij.
- d. De verdeelsleutel voor de samenstelling van statencommissies komt tegemoet aan de wettelijke eis dat statencommissies evenwichtig moeten zijn samengesteld (met andere woorden: dat uitsluiting van politieke minderheden moet worden voorkomen); door fracties de mogelijkheid te geven zich te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden wordt hier verder invulling aan gegeven.
- e. De mogelijkheid tot het inzetten van duo-commissieleden zijn een logisch uitvloeisel van de bepaling in het Reglement van Orde voor statencommissies dat in commissieadviezen de standpunten van alle partijen moeten zijn opgenomen.
- f. Afschaffing van duo-commissieleden verhoudt zich derhalve slecht tot de genoemde wettelijke bepalingen en reglementen. Een verdere reductie van het aantal duo-commissieleden is wel verdedigbaar, mits deze zich beperkt tot de grote fracties. Een uitbreiding van het aantal duo-commissieleden (bijvoorbeeld het herinvoeren van de eerdere bepaling dat elke fractie recht heeft op één duo-commissielid per commissie) is niet in strijd met wettelijke bepalingen, alhoewel deze zich wel slecht verhoudt met de doelstellingen van de Wet vermindering statenleden van 2006.

Hoofdstuk 3

Democratische rechtvaardigheid

3.1 Democratische rechtvaardigheid en representatie

Voor de democratische kwaliteit van zowel de provincie als het middenbestuur zijn goed functionerende PS essentieel. De staten zijn de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en voor de werking van dit orgaan is het daarom wezenlijk dat het *als volksvertegenwoordiging* voldoet aan relevante maatstaven. In de context van dit onderzoek roept dit twee vragen op. In de eerste plaats: welke maatstaven zijn hierbij van belang? In de tweede plaats: hoe moet, in het licht van deze criteria, het fenomeen van de duo-commissieleden worden beoordeeld?

3.2 Verschillende visies

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende maatstaven gebruikt om het democratisch functioneren van een volksvertegenwoordiging te kunnen beoordelen. Behalve dat kan worden gelet op de mate waarin de volksvertegenwoordiging naar demografische kenmerken of politieke opvattingen een getrouwe afspiegeling is van de bevolking (het afspiegelingscriterium), kan ook het gedrag van volksvertegenwoordigers centraal worden gesteld: de wijze waarop zij de belangen en opvattingen van de bevolking vertegenwoordigen. Voor wat betreft dat laatste kunnen twee verschillende visies op vertegenwoordiging worden onderscheiden, die grofweg kunnen worden samengevat als het consensusmodel en het partijenmodel.

- *Consensusdemocratie*: In de eerste visie richten goede vertegenwoordigers zich op wat er leeft onder hun achterbannen, maar nemen zij tegelijkertijd de ruimte om – ook als dat niet spoort met de wensen van de kiezers – op basis van eigen kennis, inzicht en ervaring deel te nemen aan het debat met andere vertegenwoordigers. Het algemeen belang dient in deze visie te prevaleren boven het volgen van de voorkeuren van een eigen achterban; of die achterban nu wordt gevormd door mensen uit een bepaald district, met een bepaalde sociale achtergrond of aanhangers van een specifieke politieke partij. Het debat in de volksvertegenwoordiging staat in deze visie centraal: de gedachtewisseling tussen de vertegenwoordigers van uiteenlopende achterbannen moet leiden tot een integratie van deelbelangen in een algemeen belang. Eenzelfde basisgedachte ligt ten grondslag aan de traditionele Nederlandse consensusdemocratie.
- *Partijendemocratie*: In de tweede visie gaat het niet om het gedrag van de individuele vertegenwoordiger, maar om het gedrag van politieke partijen. Deze partijen vormen in deze optiek de spil waarom de representatieve democratie draait. De partij opereert daarbij op twee fronten als een eenheid. De partij verenigt eerst kandidaten die met een gezamenlijke lijst onder één noemer en met een gemeenschappelijk programma bij verkiezingen met andere partijen concurreert om de stem van de kiezers. Kiezers kunnen bij de verkiezingen hun voorkeur kenbaar maken voor de meest aansprekende partij en kandidaten.

De partij opereert vervolgens ook na de verkiezingen – eventueel in het verband van een na de verkiezingen gevormde meerderheidscoalitie – als een eenheid, wanneer de diverse namens de partij gekozen vertegenwoordigers in de regering of in de oppositie zich gezamenlijk inzetten voor de realisatie van het eigen programma. De uitslag van de verkiezingen (aggregatie van kiezersvoorkeuren) en de daaropvolgende stemmingen in de volksvertegenwoordiging (aggregatie van de partijvoorkeuren in de volksvertegenwoordiging) zorgen ervoor dat de inhoud van politieke besluiten overeenstemmen met de wensen en voorkeuren van de kiezers. Voor een adequate vertaling van de kiezersvoorkeuren is het daarbij van belang dat de door het electoraat bij de verkiezingen bepaalde politieke krachtverhoudingen zich ook vertalen in de samenstelling van de regering (GS op provinciaal niveau) en de door de regering en het parlement te nemen politieke besluiten.

Waar de werking van consensusdemocratie een kwestie is van *integratie door deliberatie*, werkt de partijendemocratie door *aggregatie door middel van stemmingen*. In de consensusdemocratie wordt het algemeen belang gevonden door uitwisseling van standpunten in een democratisch debat, in de partijendemocratie wordt het algemeen belang gedefinieerd door partijpolitieke meerderheden. In de eerste visie komen duo-commissieleden de kwaliteit van de besluitvorming ten goede, omdat ze het mogelijk maken dat politieke minderheden hun standpunten duidelijk voor het voetlicht kunnen brengen in het democratische debat; in de tweede visie zijn duo-commissieleden onwenselijk, omdat ze afbreuk doen aan de verkiezingsuitslag.

Partijendemocratie	Consensusdemocratie
Partijen centraal	Statenleden centraal
Meerderheidsbesluitvorming	Debat
Bereiken democratische meerderheid	Kwaliteit uitwisseling standpunten
Respecteren verkiezingsuitslag	Respecteren politieke minderheden
Duo's doen afbreuk aan verkiezingsuitslag	Duo's komen kwaliteit besluitvorming ten goede

3.3 Partijendemocratie en consensusdemocratie in Noord-Holland

Het spreekt voor zich dat de Noord-Hollandse praktijk vanuit consensus- en partijendemocratisch perspectief anders zal worden beoordeeld:

- *Consensusdemocratie*: In de consensusdemocratische visie ligt de nadruk op deliberatie en debat. Om een democratisch besluit tot stand te brengen, komt het erop aan dat een debat wordt gevoerd waarin de verschillende politieke visies op relevante strijdpunten kunnen worden gepresenteerd en worden geïntegreerd in een bij voorkeur breedgedragen gemeenschappelijk besluit. De commissies waar de voorbereiding van beslissingen in PS plaatsvinden, bieden een belangrijk platform voor dit debat.

Ook in Noord-Holland onderschrijft men het belang van de commissies in dit verband. Dat blijkt onder meer uit de eerdergenoemde bepaling in het Reglement van Orde voor Statencommissies (artikel 27.4) waarin wordt gesteld dat in adviezen van statencommissies de standpunten van alle partijen worden opgenomen. Dit veronderstelt dat alle partijen, ook de kleinere, voldoende mogelijkheden hebben om hun standpunten in te brengen. Voor kleine fracties is het echter veelal lastig om alle commissievergaderingen bij te wonen en een inhoudelijke inbreng op alle agendapunten voor te bereiden. De mogelijkheid tot het inzetten van duo-commissieleden kan deze problemen voor kleine fracties verlichten. Vanuit een consensus-democratisch perspectief is dit een belangrijk pluspunt.

- *Partijdemocratie:* Bezien vanuit het perspectief van de partijdemocratie is een positief oordeel over duo-leden minder evident. De nadruk in deze visie ligt op het nemen van politieke besluiten die – in het verlengde van de uitslag van de statenverkiezingen – voldoende draagvlak hebben bij een meerderheid in de staten. Waar in het model van de consensusdemocratie draagvlak en debat vooral positief worden gewaardeerd, wijst het partijenmodel op de bezwaren van deze wijze van besluitvorming. Deze bezwaren zijn deels inhoudelijk: streven naar consensus leidt makkelijk tot waterige compromissen waarin niemand zich meer herkent. Bovendien leidt het tot een onheldere electorale profilering van partijen waarbij voor kiezers niet duidelijk is op welke punten partijen daadwerkelijk verschillen en voedt het mogelijk onvrede bij het electoraat over het kwanselen van verkiezingsbeloften. Naast deze inhoudelijke bezwaren attendeert het partijenmodel ook op de hoge besluitvormingskosten van de consensusdemocratie: men spreekt van eindeloos ‘gepolder’ en verwijst naar stroperige besluitvorming.

De Noord-Hollandse praktijk laat – zoals in veel andere provincies en ook gemeenten – een combinatie zien van partijdemocratische en consensus-democratische elementen. Bij de samenstelling van PS en de wijze waarop PS tot meerderheidsbesluiten komen, geldt de logica van de partijdemocratie; bij de samenstelling en het functioneren van de statencommissies staan consensus-democratische beginselen meer centraal. Dit is ook in lijn met de in de vorige paragraaf genoemde wettelijke bepalingen en provinciale regelingen met betrekking tot de samenstelling en het functioneren van PS en statencommissies.

3.4 Democratische rechtvaardigheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst

De samenstelling van de commissies kent als gevolg van de gehanteerde verdeelsleutel een betrekkelijk grote disproportionaliteit: kleine fracties zijn vergeleken met hun zeteltal in provinciale staten oververtegenwoordigd in de commissies, terwijl grote fracties relatief ondervertegenwoordigd zijn.

Tabel 1. Aantal vaste leden per partij per commissie (+ vaste duo-commissieleden)

Partij	commissies	R&M	Z,C&M	M&W	W,E&B
VVD		4	4	4	4
PvdA		3	3	3	3
D66		2	2	2	2
SP		2	2	2	2
CDA		2	2	1+1	2
GroenLinks		2	2	2	2
PVV		1+1	1+1	2	2
OBP		1	1	1	1
PvdD		1+1	1+1	1+1	1+1
Ouderenpartij N-H		1+1	1+1	1+1	1+1
50PLUS		1+1	1+1	1+1	1+1
CU/SGP		1+1	1+1	1+1	1+1
Fractie Boer		1	1	1	1
Forza! N-H		1	1	1	1
Totaal leden		28	28	28	28
Disproportionaliteit met duo's		12.1	12.1	12.1	12.1
Disproportionaliteit zonder duo's		10.5	10.5	11.6	10.6

De gemiddelde afwijking in iedere commissie van de zetelverdeling in PS bedraagt ruim 12%.³ Als wordt bedacht dat kleine fracties meestal niet met twee vaste leden deelnemen aan commissievergaderingen, zal dit gemiddelde onder- en oververtegenwoordigingscijfer in de praktijk waarschijnlijk lager uitvallen.⁴ In een situatie zonder duo-commissieleden neemt deze onder- en oververtegenwoordiging enigszins af tot ruim 10%. De samenstelling van de commissies kent al een grote disproportionaliteit die door de inzet van duo-commissieleden niet wezenlijk wordt vergroot. Zoals gezegd is deze disproportionaliteit goed te rechtvaardigen vanuit consensusdemocratische beginselen. Dat deze beginselen en partijendemocratische principes in de praktijk niet tegenover elkaar maar juist naast elkaar bestaan, relativeert veel van de bezwaren die vanuit partijendemocratisch perspectief aan duo-commissieleden worden gesteld. Het gaat in de commissies immers om deliberatie en debat, waarbij alle aanwezige standpunten gehoord moeten kunnen worden. De mogelijkheid om fracties te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden is vanuit deze logica goed te rechtvaardigen.

3.5 Besluit: democratische rechtvaardigheid van duo-commissieleden

- a. In het denken over democratische rechtvaardigheid staan twee benaderingen tegenover elkaar: de partijendemocratie en de consensusdemocratie. In de eerste benadering gaat het om meerderheidsbesluitvorming en is het van belang dat recht wordt gedaan aan de verkiezingsuitslag, in de tweede benadering staat het democratische debat centraal en dienen alle visies en standpunten in het debat tot hun recht te komen.
- b. Duo-commissieleden staan op gespannen voet met de rechtvaardigheidsbeginselen van de partijendemocratie omdat ze afbreuk doen aan de door de kiezer bepaalde machts- en krachtsverhoudingen in PS. Volgens consensusdemocratische beginselen is de inzet van duo-commissieleden juist zeer goed verdedigbaar, omdat ze kleine fracties de kans geven hun stem te laten horen in het debat en daarmee de democratische kwaliteit van het debat versterken.
- c. In de praktijk van democratische instellingen staan beide rechtvaardigheidsbeginselen niet tegenover elkaar, maar bestaan ze naast elkaar. Dat is ook bij PS van Noord-Holland het geval: in de provinciale statenvergaderingen staat de partijendemocratie voorop, bij de commissievergaderingen de consensusdemocratie.
- d. Dit relativeert partijendemocratische bezwaren tegen het gebruik van duo-commissieleden. Duo-commissieleden worden immers alleen ingezet in statencommissies die (ook krachtens wet- en regelgeving) werken volgens de beginselen van de consensusdemocratie. De inzet van duo-commissieleden helpt deze consensusdemocratische beginselen te verwezenlijken.

³ Gallagher's index: de vierkantswortel van de helft van de som van de gekwadrateerde verschillen tussen het percentage zetels van iedere partij in de staten en in de commissies.

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

⁴ Daarbij moet worden aangetekend dat de spreektijdenregeling, op grond waarvan de spreektijd in commissievergaderingen over de verschillende fracties wordt verdeeld, een nog grotere disproportionaliteit inhoudt: het verschil tussen de percentages spreektijd en zeteltal in PS zijn er nog groter. Spreektijdenregeling commissies 2011-2015.

Hoofdstuk 4

Praktische passendheid

4.1 Inleiding

Het fenomeen duo-commissielid staat al sinds de invoering ervan in 2003 ter discussie in Noord-Holland. Deze discussie vindt zijn grondslag in tegengestelde democratieopvattingen die in het vorige hoofdstuk zijn toegelicht, maar daarnaast ook in andere oordelen en opvattingen over het functioneren van PS. Oordelen en opvattingen die betrekking hebben op de werkdruk van PS, het functioneren van de griffie, de vergaderstructuur, het commissiestelsel of op het samenspel tussen GS en PS. Om na te kunnen gaan of, en in hoeverre, het duo-commissieschap past bij de Noord-Hollandse situatie, zullen de verschillende kenmerken hiervan en hun relevantie voor het nut en de meerwaarde van duo-commissieleden nader worden geanalyseerd. Daarvoor zullen ook vergelijkingen worden getrokken met praktijken in andere provincies en gemeenten.

4.2 Argumenten voor en tegen duo-commissieleden in Noord-Holland

De argumenten voor en tegen duo-commissieleden die werden bediscussieerd in de provinciale statenvergadering in mei 2003 bij de behandeling van het Reglement van Orde voor de Statencommissies, staan nog steeds centraal in de discussie over duo-commissieleden. Bij de bespreking van het amendement van de ChristenUnie/SGP en D66 waarin de mogelijkheid tot het instellen van duo-commissieleden werd bepleit, werden de volgende argumenten pro en contra naar voren gebracht.⁵

- + Het voornaamste argument was dat duo-commissieleden kleine fracties in staat stellen om in alle commissies een volwaardige bijdrage te kunnen leveren aan het debat, zodat hun geluid overal kan worden gehoord.
- + Daarnaast zouden duo-commissieleden ook voor grote partijen voordelig kunnen zijn: met duo-commissieleden kunnen fracties in commissievergaderingen gebruikmaken van specifieke expertise van personen op hun kandidatenlijst die niet gekozen zijn. Dat zou de kwaliteit van de discussies in commissievergaderingen kunnen versterken.
- + Een ander argument dat niet alleen voor kleine partijen relevant was, is dat het met duo-commissieleden mogelijk is om groepen die minder sterk vertegenwoordigd zijn in PS (zoals vrouwen, etnische groepen en jongeren) te laten participeren in het werk van de staten.
- Het belangrijkste argument tegen duo-commissieleden is het principiële punt dat deze de door de kiezer bepaalde machts- en krachtsverhoudingen verstoren. Partijen zouden het moeten doen met het aantal gekozen fractieleden; als dat betekent dat deze partijen niet in alle commissies kunnen participeren, is dat de wens van de kiezer.
- Verder werden de extra kosten van duo-commissieleden genoemd (presentiegelden en reis- en verblijfkosten) die ten laste komen van de provincie.

⁵ Notulen vergadering PS 13 mei 2003.

Behalve praktische voordelen en bezwaren worden in dit debat vooral principiële argumenten gehoord, die terug te voeren zijn op de eerdergenoemde consensus-democratische en partijendemocratische beginselen. In discussies naar aanleiding van de afspraak in het coalitieakkoord van VVD, PvdA, CDA en D66 om het aantal duo-commissieleden te verminderen tot één per fractie, worden naast voornoemde argumenten nog een aantal nieuwe redenen aangevoerd voor of tegen de ondersteuning van fracties door duo-commissieleden:⁶

- + De overeengekomen vermindering van het aantal commissies van zes naar vier zal de omvang van het commissiewerk doen toenemen, wat ondersteuning door duo-commissieleden extra rechtvaardigt. Het terugdringen van het aantal duo-commissieleden zou zich daarom slecht verhouden tot de reductie van het aantal commissies.
- + Met minder duo-commissieleden kunnen partijen niet meer aan alle commissievergaderingen deelnemen, waardoor ze zich tot een klein aantal politieke thema's moeten beperken. Dit dwingt kleine partijen in de rol van *one issue*-partij en geeft hen geen ruimte om een brede visie op provinciale ontwikkelingen uit te dragen.
- De vermindering van het aantal duo-commissieleden is in lijn met het algemene streven naar een kleinere overheid en een terugdringing van overheidsuitgaven.

In gesprekken over het nut en de meerwaarde van duo-commissieleden met vertegenwoordigers van de Noord-Hollandse statenfracties, medewerkers van de statengriffie en de commissaris van de koningin, zijn bovengenoemde argumenten in verschillende bewoordingen opnieuw de revue gepasseerd. Maar in de gesprekken werd vooral gewezen op de werkwijze van PS, de provinciale politieke cultuur en het samenspel tussen PS en GS, die uitbreiding van het aantal duo-commissieleden of juist de afschaffing ervan zouden rechtvaardigen.

- + Omdat provinciale volksvertegenwoordigers, in tegenstelling tot hun lokale collega's, geen spontane informele contacten hebben met degenen die zij vertegenwoordigen, zijn werkbezoeken essentieel. Deze kosten veel (reis-) tijd die voor kleine fracties een relatief grote belasting zijn.
- + Duo-commissieleden doen uitgebreid ervaring op met het politieke handwerk in de commissies en het duolidmaatschap is daarom een goede leerschool voor het statenlidmaatschap. Voor de kwaliteit en continuïteit van het functioneren van PS is het daarom nuttig dat duo-commissieleden langs de zijlijn alvast warmlopen voor het werk in PS.
- + De kwaliteit van de statenstukken en de ontijdige aanlevering ervan zorgen ervoor dat de werkdruk van statenleden zo groot is, dat kleine fracties met de huidige ondersteuning door duo-commissieleden niet meer in staat zijn om voor alle commissievergaderingen een inbreng voor te bereiden.

⁶ Notulen vergadering PS 18 april 2011.

- + De uitkomsten van de Commissie Operatie Schoon Schip (die de Noord-Hollandse bestuurscultuur heeft onderzocht) onderstrepen het belang van krachtige en kritische PS, die in staat zijn grootschalige projecten nauwgezet te volgen en te controleren. Door kleine fracties met de vermindering van het aantal duo-commissieleden in hun mogelijkheden te beperken, vermindert het kritisch vermogen van PS.
- + De inbreng van oppositiepartijen in de commissies speelt nauwelijks een rol in de besluitvorming door PS. Door het aantal duo-commissieleden verder in te perken wordt het geluid van de oppositie verder gemarginaliseerd.
- + Door de (vrijwel gerealiseerde) bezuinigingen op de statengriffie zal de ambtelijke ondersteuning van statenleden af kunnen nemen, hetgeen de inzet van duo-commissieleden extra noodzakelijk maakt.
- + Datzelfde geldt eigenlijk ook voor het kabinetsstreven om het aantal politieke ambtsdragers in de provincie te verminderen, maar omdat dit voorstel tegelijk met een voorstel voor de fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland werd gepresenteerd⁷, is het nog onduidelijk hoe concreet de kabinetsplannen zijn. De gevolgen ervan voor het nut en de noodzaak van duo-commissieleden worden daarom minder serieus genomen.
- De vermindering van het aantal statenleden van 83 naar 55 in 2007 had als doel om de staten meer op hoofdlijnen te laten sturen (zie hoofdstuk 2); de inzet van duo-commissieleden staat het bereiken van deze doelstelling in de weg. De commissies zouden zich te sterk richten op details, met langere vergaderingen en langere agenda's tot gevolg.
- Dit probleem wordt nog eens versterkt door de toegenomen politieke versnippering van de staten (die overigens ook waarneembaar is in andere provincies en ook in gemeenteraden)⁸. Het aantal commissieleden is hierdoor toegenomen, wat de werkbaarheid en efficiëntie van commissievergaderingen niet ten goede komt. Door kleine fracties in staat te stellen zich te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden, wordt dit probleem vergroot.
- Duo-commissieleden zijn vooral bedoeld om de werkdruk van kleine fracties te verlichten. De achterliggende oorzaken van die werkdruk, die te maken hebben met de werkwijze van de staten, worden hierdoor niet aangepakt. Duo-commissieleden richten zich zo bezien op symptoombestrijding; het zou beter zijn om energie te steken in verbeteringen aan de vergaderstructuur en aan het commissiestelsel.

⁷ Bruggen slaan (2012): Regeerakkoord VVD – PvdA. Den Haag: RVD.

⁸ PS van Noord-Holland bestaan thans uit veertien fracties. Dat is deels zo door de kiezer bepaald, en deels veroorzaakt door politieke afsplitsingen na de verkiezingen. Fracties die ontstaan als gevolg van een afsplitsing van een gekozen fractie, hebben geen recht op een duo-commissielid, omdat er geen kieslijst is geweest.

4.3 Argumenten in perspectief

De argumenten pro en contra duo-commissieleden kennen verschillende achtergronden. Allereerst gelden de genoemde principiële argumenten die terug te voeren zijn op partijdemocratische en consensusdemocratische beginselen. Daarnaast werd verwezen naar kenmerken van de Noord-Hollandse werkwijze en politieke cultuur, die de inzet van duo-commissieleden al dan niet zouden rechtvaardigen. Voor wat betreft dat laatste zijn een aantal ontwikkelingen relevant.

Werkwijze en werkdruk

Allereerst zijn een aantal evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar het functioneren van de griffie en de werkwijze van de staten⁹, op basis waarvan voorstellen zijn gedaan om de ondersteuning en werkwijze van PS te verbeteren: voorstellen ter verbetering van de vergader- en besluitvaardigheid van voorstellen voor PS.¹⁰ Daarnaast heeft het presidium een voorbereidingscommissie ingesteld ('Commissie-Struben') die voorstellen doet voor de verbetering van de werkwijze van PS. Deze verbeterings-voorstellen zijn door het presidium overgenomen en door PS in juni 2012 vastgesteld. In december 2012 zijn opnieuw voorstellen van de commissie door het presidium overgenomen. Deze worden deels nog behandeld in de commissie WEB en PS en worden deels binnenkort ingevoerd. Zo zal de langetermijnagenda van PS ook worden ingezet als strategische agenda, om zo de besluitvorming bij bepaalde dossiers via het zogenoemde BOB-model (beeldvormend, opiniërend en besluitvormend) gericht in te kunnen plannen. Verder zal de technische informatievoorziening van GS aan PS worden verbeterd, waarbij de verstrekking en behandeling van technische informatie bij reguliere punten van een commissievergadering beter wordt geregeld. Daarbij wordt onder meer gedacht aan de mogelijkheid om ambtenaren technische vragen te laten beantwoorden in of rondom commissievergaderingen.¹¹ Al deze voorstellen zullen de werkzaamheden van de commissies (volgens de genoemde BOB-systematiek) verder stroomlijnen, hetgeen het belang van werkdrukgerelateerde argumenten pro het duo-commissielid wat relativeert.

Politieke cultuur en positie kleine fracties

Een aantal argumenten dat pleit voor de inzet van duo-commissieleden houdt zoals gezegd verband met opvattingen over en inschattingen van het karakter van de Noord-Hollandse provinciale politieke cultuur. De coalitiepartijen zouden hierin een gesloten front vormen en geen oor hebben voor de argumenten en adviezen die oppositiefracties in de commissies naar voren brengen. Een vermindering van het aantal duo-commissieleden zou de positie van oppositiefracties verder marginaliseren.

⁹ Berenschot (2011), 'de griffie langs de lat'; Partners + Pröpper (2011), 'doorlichting van de griffie van Noord-Holland'; intern evaluatierapport PS (2011) 'Omzien om vooruit te zien: evaluatie duale werkwijze PS 2007-2011'.

¹⁰ Memo presidium 6 februari 2012.

¹¹ Presidiumverslag 17 december 2012.

Behalve dat dit beeld van de provinciale politieke cultuur door andere fracties wat wordt genuanceerd, is het vooral de vraag of de inzet van duo-commissieleden wat kan veranderen aan de vermeende praktijk om de inbreng van oppositiepartijen te negeren. Ook het belang van deze argumenten dient dus wat te worden genuanceerd.

4.4 Ervaringen elders

In bijna alle provincies kunnen fracties zich door duo-commissieleden laten vertegenwoordigen in commissievergaderingen. Ook gemeenten hebben ruime ervaring opgedaan met de inzet van duo-commissieleden. In andere provincies en in gemeenten heten ze fractievolgers, burgercommissieleden, burgerraadsleden of fractievertegenwoordigers. Ook de regeling ten aanzien van het aantal duo-commissieleden per fractie verschilt van geval tot geval. Om na te gaan of er aan de praktijk in andere provincies en in gemeenten argumenten kunnen worden ontleend voor de inzet van duo-commissieleden in Noord-Holland en de verdeling ervan over de fracties, zijn de ervaringen elders uitgebreid bestudeerd. Behalve dat de regelingen in andere provincies zijn bestudeerd, is ook een grootschalige enquête gehouden onder alle staten- en raadsgriffiers in Nederland.

Andere provinciale regelingen

Een vergelijking van regelingen in andere provincies ten aanzien van duo-commissieleden, levert het volgende beeld op:

- *Drenthe*: het aantal bijzondere commissieleden per fractie is hier afhankelijk van het aantal zetels én van het aantal commissies. Iedere fractie heeft recht op het verschil tussen het aantal statencommissies en het aantal zetels.
- *Gelderland*: iedere fractie kan twee fractievolgers benoemen als vertegenwoordiger in commissievergaderingen.
- *Groningen*: per fractie kunnen maximaal twee burgercommissieleden voor elk één commissie worden benoemd, óf één burgercommissielid voor twee commissies worden benoemd.
- *Flevoland*: iedere fractie mag maximaal twee burgerleden benoemen die mogen deelnemen aan alle panoramarondes (voorbereidende vergaderingen).
- *Friesland*: iedere fractie heeft het recht om de eerstvolgende op de lijst van kandidaten die niet verkozen zijn, aan te stellen als commissielid of plaatsvervangend commissielid.
- *Limburg*: deze provincie kent geen met duo-commissieleden vergelijkbare figuur.
- *Noord-Brabant*: alleen de eenmansfracties mogen een burgerlid voordragen die namens hen het woord mag voeren in commissievergaderingen.
- *Overijssel*: als een fractie uit minder dan drie leden bestaat, kan een fractie maximaal twee burgerleden aanwijzen.
- *Utrecht*: iedere fractie mag een commissieadviseur benoemen, die namens hen het woord voert tijdens commissievergaderingen.

- *Zeeland*: leden van commissies kunnen statenleden of niet-statenleden zijn die op de kandidatenlijst van de betreffende partij hebben gestaan bij de laatste verkiezingen. Het aantal in te zetten commissieleden dat geen statenlid is, wordt slechts gelimiteerd door het aantal commissiezetels per partij. Een lid van de commissie kan zich om reden van in te brengen deskundigheid tijdens de vergadering van een statencommissie voor de volledige behandeling van een agendapunt tijdelijk laten vervangen door een plaatsvervangend lid; gekozen of niet-gekozen.
- *Zuid-Holland*: iedere fractie heeft recht op één *fractievertegenwoordiger*. Wanneer een fractievertegenwoordiger deelneemt aan een commissievergadering wordt het aantal statenleden van de betreffende fractie dat op grond van het reglement van orde aan die vergadering mag deelnemen gesteld op twee.

Wat deze vergelijking duidelijk maakt, is dat de vrijheid die de wetgever geeft om de werkwijze en samenstelling van commissies zelf te regelen, breed wordt benut. De variatie in afspraken ten aanzien van duo-commissieleden is redelijk groot. Voor zover er een algemeen beeld uit opdoemt, wijkt de Noord-Hollandse praktijk hier niet fundamenteel van af.

Enquête

Om te kunnen achterhalen of de praktijk ten aanzien van duo-commissieleden samenhangt met kenmerken van de vergaderstructuur en politieke cultuur, is in november 2012 een grootschalige enquête gehouden onder alle staten- en raadsgriffiers. Van alle griffiers die via de Vereniging van Griffiers zijn benaderd met het verzoek aan het onderzoek mee te werken, hebben 265 griffiers de vragenlijst ingevuld. In de enquête is gevraagd naar politieke kenmerken (aantal fracties, aantal eenpersoonsfracties), de inrichting van het vergader- en commissiestelsel, oordelen over het samenspel tussen college en staten c.q. gemeenteraad, afspraken over duo-commissieleden, de omvang van hun inzet en tot slot de oordelen over hun bijdrage aan de kwaliteit van het staten- of raadswerk. De meest opvallende bevindingen staan hieronder samengevat.

- Behalve Limburg, kennen alle provincies de mogelijkheid om niet-statenleden die wel als kandidaat bij de laatste verkiezingen op de lijst hebben gestaan te benoemen tot (plaatsvervangend) commissielid. In bijna 90% van de gemeenten bestaat een vergelijkbare mogelijkheid.
- De praktijk rond duo-commissieleden bestaat in gemeenten veel minder (in maar 20% van de gevallen) dan in provincies, waar duo-commissieleden in bijna driekwart van de gevallen inzet zijn van debat. Deze discussies gaan vooral over het aantal duo-commissieleden per fractie en over hun meerwaarde.
- Het oordeel van statengriffiers over de bijdrage van de duo-commissieleden aan statenwerk is gematigd positief. Maar 10% van hen vindt duo-commissieleden overbodig. Dit komt overeen met het oordeel van raadsgriffiers.

- Provincies hebben gemiddeld tien duo-commissieleden. Dat is iets minder dan in gemeenten waar dat gemiddelde rond de dertien ligt. Bijna tweederde van de griffiers rapporteert een toename van het aantal duo-commissieleden; zowel in gemeenten als bij provincies. De vermindering van het aantal statenleden in 2005 is daarom waarschijnlijk niet de enige reden voor de toename van het aantal statenleden, aangezien ook gemeenten een groei van duo-commissieleden laten zien.
- Er is geen duidelijk verband tussen het aantal duo-commissieleden in provincies en gemeenten en politieke kenmerken of de werkwijze van de staten of gemeenteraad. Een analyse van het relatieve belang van het aantal (kleine) fracties, het aantal commissies en de mate waarin op details of hoofdlijnen wordt gestuurd, laat zien dat geen van deze kenmerken een sterk effect heeft op het aantal commissieleden. Ook het oordeel over de meerwaarde van duo-commissieleden is hier niet van afhankelijk. Hieraan kunnen geen argumenten worden ontleend die pleiten voor de passendheid van een bepaalde regeling ten aanzien van duo-commissieleden.

4.5 Praktische passendheid: de Noord-Hollandse praktijk getoetst

Over de mate waarin het gebruik van duo-commissieleden past bij de Noord-Hollandse praktijk, wordt verschillend gedacht. Als normatieve argumenten die te maken hebben met uiteenlopende opvattingen hoe (provinciale) democratie hoort te functioneren buiten beschouwing worden gelaten, resteren min of meer zakelijke en objectieerbare argumenten die betrekking hebben op de werkwijze van de staten. Het is belangrijk op te merken dat zich hierin een aantal wijzigingen voltrekt die het statenwerk op een aantal punten doelmatiger en doeltreffender kan maken. Het belang van het argument dat de (meer uitgebreide) inzet van duo-commissieleden nodig is om de werkdruk van (kleine) fracties te kunnen verlichten, wordt daarmee enigszins gerelativeerd. De praktijk in andere provincies en gemeenten geeft verder geen duidelijke aanwijzingen die pleiten voor een heel andere duo-commissielidstelsel dan dat nu in Noord-Holland bestaat. Voor zover er een duidelijk beeld oprijst uit de nogal veelsoortige regelingen ten aanzien van duo-commissieleden, burgercommissieleden, fractievolgers en andere niet-statenleden, wijkt de Noord-Hollandse regeling hier niet wezenlijk van af. Ook blijkt er geen duidelijk verband te bestaan tussen kenmerken van de politieke cultuur en de werkwijze van staten of gemeenteraden enerzijds en de inzet van duo-commissieleden en de ervaringen daarmee anderzijds.

4.6 Besluit: praktische passendheid van duo-commissieleden

- a. De argumenten pro en contra duo-commissieleden kennen verschillende achtergronden. Behalve principiële standpunten zijn vooral kenmerken van de Noord-Hollandse werkwijze en politieke cultuur van belang.
- b. In de werkwijze van de staten voltrekt zich momenteel een aantal ontwikkelingen die de vergaderstructuur verder stroomlijnt en waarmee de werkdruk van de staten verlicht kan worden. Dit relativeert een aantal argumenten die pleiten voor de inzet van duo-commissieleden.

- c. De praktijk in andere provincies en gemeenten geeft verder geen duidelijke aanwijzingen voor een grote verandering van de regeling ten aanzien van duo-commissieleden in Noord-Holland. Voor zover er een duidelijk beeld oprijst uit de nogal veelsoortige regelingen ten aanzien van duo-commissieleden, burgercommissieleden, fractievolgers en andere niet-statenleden, wijkt de Noord-Hollandse regeling hier niet wezenlijk van af.
- d. Ook blijkt er geen duidelijk verband te bestaan tussen kenmerken van de politieke cultuur en de werkwijze van staten of gemeenteraden enerzijds en de inzet van duo-commissieleden en de ervaringen daarmee anderzijds. Ook hieraan zijn geen duidelijke criteria te ontlelen voor een bepaald duo-commissiestelsel.

Hoofdstuk 5

Conclusies

5.1 Inleiding

Aan de hand van een analyse van de juridische juistheid, de democratische rechtvaardigheid en de praktische passendheid van duo-commissieleden in Noord-Holland, wordt in dit concluderende hoofdstuk het door PS gewenste afwegingskader gepresenteerd voor de besluitvorming over de regeling rond duo-commissieleden. Hiermee wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek beantwoord.

‘Welke argumenten zijn er denkbaar met betrekking tot de legitimiteit van het duo-commissielid en het gewenste aantal duo-commissieleden van de Noord-Hollandse statenfracties?’

5.2 Vier scenario's getoetst

Voor de beantwoording van bovenstaande onderzoeksvraag zullen vier verschillende opties worden getoetst aan de criteria: juistheid, rechtvaardigheid en passendheid. In de eerste optie blijft alles bij het oude: de huidige regeling die iedere fractie het recht geeft op één duo-commissielid dat namens de fractie het woord kan doen in een of meerdere commissies. In de tweede optie wordt het aantal duo-commissieleden uitgebreid; in de derde optie wordt het aantal duo-commissieleden verminderd. In de vierde en laatste optie verdwijnt de mogelijkheid om zich te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden.

5.3 Status quo: één per fractie

- Juridische juistheid: deze optie doet recht aan de provinciewettelijke eis van evenwichtige samenstelling van commissies, omdat het kleine fracties de mogelijkheid biedt om in alle commissies een inbreng te leveren. Het geeft een verdere invulling aan het gestelde in het Reglement van Orde dat in adviezen van statencommissies de standpunten van *alle* partijen moeten worden opgenomen. Handhaving van het aantal duo-commissieleden staat niet op gespannen voet met de doelstelling van de Wet vermindering statenleden om de staten zich meer te laten beperken tot politieke hoofdlijnen.
- Democratische rechtvaardigheid: duo-commissieleden worden alleen ingezet in statencommissies die (ook krachtens wet- en regelgeving) werken volgens de beginselen van de consensusdemocratie. Het gebruik van duo-commissieleden helpt deze consensusdemocratische beginselen te verwezenlijken, omdat het fracties de mogelijkheid biedt een hoogwaardige bijdrage te leveren, hetgeen de kwaliteit van het debat ten goede komt.

- Praktische passendheid: de huidige praktijk sluit aan bij de huidige situatie en de ontwikkelingen die zich hierin voltrekken, al zouden de recent ingezette verbeteringen van de werkwijze van PS de werkdruk van statenleden kunnen verlichten, waardoor de inzet van duo-commissieleden minder noodzakelijk zou zijn. Verder sluit de huidige praktijk goed aan op wat gebruikelijk is in andere provincies en in gemeenten.

5.4 Vergroting aantal duo-commissieleden per fractie

- Juridische juistheid: deze optie is te verantwoorden vanuit de provinciewettelijke eis van evenwichtige samenstelling van commissies, omdat het kleine fracties nog meer mogelijkheid biedt om in alle commissies een inbreng te leveren. Het geeft ook invulling aan de eis dat in adviezen van statencommissies de standpunten van *alle* partijen moeten worden opgenomen. Uitbreiding van het aantal duo-commissieleden per fractie staat wel op gespannen voet met de doelstelling van de Wet vermindering statenleden om de staten zich meer te laten beperken tot politieke hoofdlijnen.
- Democratische rechtvaardigheid: duo-commissieleden worden alleen ingezet in statencommissies die (ook krachtens wet- en regelgeving) werken volgens de beginselen van de consensusdemocratie. Het gebruik van duo-commissieleden helpt deze consensusdemocratische beginselen te verwezenlijken, omdat het fracties de mogelijkheid biedt een hoogwaardige bijdrage te leveren, hetgeen de kwaliteit van het debat ten goede komt.
- Praktische passendheid: uitbreiding van het aantal duo-commissieleden per fractie is niet geheel in lijn met de huidige situatie en de ontwikkelingen die zich hierin voltrekken, vooral omdat de recent ingezette verbeteringen van de werkwijze van PS de werkdruk van statenleden kunnen verlichten, waardoor de inzet van duo-commissieleden minder noodzakelijk zou zijn. Met een (beperkte) uitbreiding van het aantal duo-commissieleden zou Noord-Holland niet uit de pas lopen met andere provincies.

5.5 Vermindering aantal duo-commissieleden

- Juridische juistheid: als alleen de kleinste fracties het recht krijgen om zich te laten vertegenwoordigen door duo-commissieleden¹², komt dat nog steeds overeen met de provinciewettelijke eis van evenwichtige samenstelling van commissies. Het biedt kleine fracties immers de mogelijkheid om in alle commissies een inbreng te leveren. Het geeft een verdere invulling aan het gestelde in het Reglement van Orde dat in adviezen van statencommissies de standpunten van *alle* partijen moeten worden opgenomen. Vermindering van het aantal duo-commissieleden komt wat beter overeen met de doelstelling van de Wet vermindering statenleden om de staten zich meer te laten beperken tot politieke hoofdlijnen.

¹² In feite is dit al de praktijk in Noord-Holland: de grotere fracties maken niet of nauwelijks gebruik van duo-commissieleden.

- Democratische rechtvaardigheid: ook hier verandert er weinig aan de status quo: als alleen kleine fracties duo-commissieleden mogen inzetten, helpt dat nog steeds de consensusdemocratische beginselen die bij commissievergaderingen voorop staan, te verwezenlijken.
- Praktische passendheid: een reductie van het aantal duo-commissieleden sluit beter aan bij de ontwikkelingen die zich in de werkwijze van de staten voltrekken. Aangezien recent ingezette verbeteringen van de werkwijze van PS de werkdruk van statenleden kunnen verlichten, zou de inzet van duo-commissieleden minder noodzakelijk kunnen worden. Verder sluit deze reductie goed aan op wat al praktijk is in andere provincies, waar het gebruik van duo-commissieleden ook is voorbehouden aan de kleinste fracties.

5.6 Afschaffing van duo-commissieleden

- Juridische juistheid: deze optie staat op gespannen voet met de provinciewettelijke eis van evenwichtige samenstelling van commissies en met de afspraken uit het Reglement van Orde dat in adviezen van statencommissies de standpunten van *alle* partijen moeten worden opgenomen. Door een volledige afschaffing van duo-commissieleden is het voor kleine fracties immers niet meer mogelijk om in alle commissies een inbreng te leveren. Afschaffing is wel in lijn met de doelstelling van de Wet vermindering statenleden om de staten zich meer te laten beperken tot politieke hoofdlijnen.
- Democratische rechtvaardigheid: afschaffing van duo-commissieleden staat verwezenlijking van consensusdemocratische beginselen in de weg, terwijl deze in commissievergaderingen wel voorop zouden moeten staan.
- Praktische passendheid: afschaffing van de mogelijkheid duo-commissieleden in te zetten is tot op zekere hoogte te verantwoorden vanuit de ontwikkelingen die zich momenteel voltrekken ten aanzien van de werkwijze van de staten, al zal deze de werkdruk van kleine fracties nooit voldoende verlichten om een afschaffing van duo-commissieleden te kunnen rechtvaardigen. Alleen als wordt gekozen voor een ander commissiestelsel (bijvoorbeeld werken met een beperkt aantal themacommissies) zou afschaffing van duo-commissieleden wel te verantwoorden zijn. Door duo-commissieleden af te schaffen zou Noord-Holland samen met Limburg een uitzonderingspositie innemen ten opzichte van andere provincies.

5.7 Juistheid, rechtvaardigheid en passendheid: vier opties getoetst

Bovenstaande beoordeling van elk scenario laat zien dat een reductie van het aantal duo-commissieleden het beste scoort op de onderscheiden beoordelingscriteria. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het recht op duo-commissieleden alleen wordt voorbehouden aan de kleine fracties. Aangezien grotere fracties niet of nauwelijks gebruikmaken van duo-commissieleden, wijkt deze optie dus niet veel af van de bestaande praktijk. Niet voor niets wordt hierna het handhaven van de status quo als beste beoordeeld. Een uitbreiding van het aantal duo-commissieleden – bijvoorbeeld door terug te keren naar de situatie van voor 2011 – blijkt minder goed te verantwoorden.

Een complete afschaffing van de mogelijkheid om duo-commissieleden in te zetten, moet op grond van juridische juistheid, democratische rechtvaardigheid en praktische passendheid worden ontraden, aangezien deze optie op al deze criteria negatief scoort. De precieze weging van de verschillende argumenten, op grond waarvan een uiteindelijk besluit zal moeten worden genomen over de toekomst van het duo-commissielidmaatschap in Noord-Holland, is vanzelfsprekend een politieke kwestie. Deze studie had slechts tot doel deze argumenten helder uiteen te zetten.

Tabel 2 Beoordeling opties ten aanzien van toekomst duo-commissieleden op grond van vier criteria.

	juistheid	rechtvaardigheid	passendheid
<i>Handhaven status quo</i>	++	++	+
<i>Meer duo-commissieleden</i>	+	++	+/-
<i>Minder duo-commissieleden</i>	++	++	++
<i>Afschaffing duo-commissieleden</i>	-	-	-

Bijlage 1

Enquêteresultaten

[11] Is er bij uw gemeente/provincie discussie over duo-commissieleden, burgerraadsleden of steunfractieleden? * [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie? Crosstabulation
% within [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?

		[01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?			Total
		Gemeente	Deelgemeente	Provincie	
[11] Is er bij uw gemeente/provincie discussie over duo-commissieleden, burgerraadsleden of steunfractieleden?	Ja	20,7%	20,0%	72,7%	22,9%
	Nee	79,3%	80,0%	27,3%	77,1%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[11a] Waar gaat die discussie vooral over? * [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie? Crosstabulation
% within [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?

		[01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?			Total
		Gemeente	Deelgemeente	Provincie	
[11a] Waar gaat die discussie vooral over?	over de meerwaarde van duo-commissieleden in het algemeen	8,5%		12,5%	8,8%
	over de het aantal duo-commissieleden per fractie	23,4%	50,0%	37,5%	26,3%
	over hun bevoegdheden	6,4%		12,5%	7,0%
	over de democratische legitimiteit van duo-commissieleden	8,5%			7,0%
	over een combinatie hiervan	25,5%		37,5%	26,3%
	anders, namelijk	27,7%	50,0%		24,6%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

[12] Hoe beoordeelt u de bijdrage van de duocommissieleden aan het raads-/statenwerk? * [01]

Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie? Crosstabulation

% within [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?

		[01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?			Total
		gemeente	deelgemeente	provincie	
[12] Hoe beoordeelt u de bijdrage van de duo-commissieleden aan het raads-/statenwerk?	onmisbaar	27,7%	50,0%	20,0%	28,3%
	enigszins nuttig	61,5%	40,0%	70,0%	61,0%
	overbodig	10,8%	10,0%	10,0%	10,8%
	Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Report

[08b] Hoeveel duo-commissieleden, burgerradsleden of steunfractieleden heeft uw gemeente/provincie op dit moment?

[01] Bent u werkzaam bij een (deel-)gemeente of bij een provincie?	Mean	N	Std. Deviation
gemeente	13,55	202	8,907
deelgemeente	11,20	10	3,706
provincie	10,60	10	6,363
Total	13,32	222	8,657

[08c] Is dat aantal in de laatste raads-/statenperioden toe- of afgenomen? * [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie? Crosstabulation

% within [01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?

		[01] Bent u werkzaam bij een (deel-) gemeente of bij een provincie?			Total
		gemeente	deelgemeente	provincie	
[08c] Is dat aantal in de laatste raads-/statenperioden toe- of afgenomen?	toegenomen	62,6%	75,0%	62,5%	63,1%
	afgenomen	37,4%	25,0%	37,5%	36,9%
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Coefficients

	Standardized Coefficients		df	F	Sig.
	Beta	Bootstrap (1000) Estimate of Std. Error			
[04a] Hoeveel fracties zijn vertegenwoordigd in uw gemeenteraad of Provinciale Staten?	,169	,108	1	2,466	,119
[04b] Hoeveel van deze fracties hebben slechts één of twee vertegenwoordigers?	,001	,103	1	,000	,989
[13b] Hoeveel commissies heeft uw raad/Staten op dit moment?	,103	,075	1	1,913	,169
[15] Hoe zou u het functioneren van uw gemeenteraad/Staten omschrijven?	,119	,080	3	2,199	,091

Dependent Variable: [08b] Hoeveel duo-commissieleden, burgerraadsleden of steunfractieleden heeft uw gemeente/provincie op dit moment?