

**Aan**

Statengriffier Katja Bolt

**Kopie aan**

Provinciesecretaris Renée Bergkamp

Nr. 1489612/1489616

**Uw contactpersoon**

mw. mr. P.A.J.M. Kreuwel

CZ/JZ

Telefoonnummer +31235144622

kreuwelp@noord-holland.nl

10 september 2020

1 | 8

**Betreft: Bevoegdheden GS en PS**

## Memo

### Aanleiding

De Statengriffie heeft gevraagd om een algemeen memo over de bevoegdheidsverdeling tussen GS en PS met het voornemen om dit memo te agenderen in het Presidium.

De bevoegdheidsverdeling tussen GS en PS is niet altijd duidelijk en leidt met enige regelmaat tot vragen vanuit PS. De verdeling van bevoegdheden is immers niet zwart op wit vastgelegd en kan bovendien soms politiek worden ingekleurd. Per provincie wordt er anders mee omgegaan. Dit zelfde geldt ook voor gemeenten.

In dit memo worden de hoofdlijnen van de bevoegdheidsverdeling geschetst. Het is een feitelijke weergave van hoe een en ander wettelijk geregeld is en aan de hand van voorbeelden wordt geschetst hoe daaraan vorm wordt gegeven in de huidige praktijk.

### Algemeen

In beginsel berusten alle *autonome bevoegdheden* bij PS, zowel de regelgevende als de bestuurlijke bevoegdheden. Daarmee worden de bevoegdheden bedoeld die zien op de provinciale huishouding en provinciale belangen.

Het provinciaal bestuur is vrij in de keuze van het te behartigen belang, als het maar een provinciaal belang is. Deze 'hoofdregel' is neergelegd in artikel 143, tweede lid, in combinatie met artikel 105 van de Provinciewet. Daarvan kan bij wet worden afgeweken. Zo zijn in de Provinciewet ook enkele bestuursbevoegdheden ten aanzien van de provinciale huishouding (autonome taken) neergelegd bij GS (bijvoorbeeld het vaststellen van een reglement van orde).

PS hebben bijvoorbeeld in de Algemene subsidieverordening mogelijk gemaakt dat GS uitvoeringsregelingen kunnen treffen. De subsidieregelingen en de subsidieverstrekking betreffen autonome bevoegdheden.

*Medebewindsbevoegdheden* berusten in beginsel bij GS tenzij het gaat om het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Ook hiervan kan bij wet worden afgeweken. In bepaalde gevallen kunnen GS krachtens een verordening nadere regels stellen.

Medebewindsbevoegdheden zijn bevoegdheden die van het provinciaal bestuur worden gevorderd van hogerhand, bij wet of bij algemene maatregel van bestuur. Te denken valt aan medebewindsvorderende wetgeving op grote beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, natuur en milieu, deze beleidsterreinen gaan straks op in de Omgevingswet en de Omgevingsverordening.

Het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is voorbehouden aan PS (tenzij PS deze bevoegdheid hebben gedelegeerd aan GS).

### **Delegatie**

Daar waar in de Provinciewet wordt gesproken van het ‘overdragen’ van bevoegdheden wordt bedoeld op delegatie. Daaronder wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Bevoegdheden kunnen niet worden overgedragen aan ondergeschikten. PS kunnen wel bevoegdheden overdragen aan GS en dat gebeurt regelmatig. In het hiervoor genoemde voorbeeld is de bevoegdheid tot het vaststellen van subsidie-uitvoeringsregelingen (waarin de kaders en de subsidievoorwaarden voor het aanvragen en verkrijgen van een bepaalde subsidie zijn vastgelegd) overdragen aan GS. Ook in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (en straks in de Omgevingsverordening) zijn bevoegdheden om nadere regels te stellen door PS overgedragen aan GS. In de Omgevingsverordening zijn grotendeels regels opgenomen over de uitoefening van medebewindsbevoegdheden (gevorderd door hogere wetgeving) van GS. Delegatie is alleen mogelijk als in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Bij medebewindsbevoegdheden is een afzonderlijke wettelijke grondslag vereist. PS moeten voor het overdragen van bevoegdheden een verordening of een delegatiebesluit vaststellen waarin bevoegdheden worden overgedragen aan GS (‘GS stellen of kunnen nadere regels stellen.....’).

Verder is bij delegatie van belang dat PS ter zake van de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid alleen beleidsregels kunnen geven. PS kunnen de gedelegeerde bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Wel kunnen PS de delegatie intrekken (door de verordening waarin de delegatie is geregeld in te trekken of te wijzigen).

### **Mandaat**

PS kunnen onder omstandigheden ook bevoegdheden mandateren. Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een

bestuursorgaan besluiten te nemen. Het besluit dat in mandaat genomen is geldt als een besluit van PS.

PS kunnen mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften kan niet worden gemandateerd. Ook de bevoegdheid tot het nemen van een besluit ten aanzien waarvan is bepaald dat het met versterkte meerderheid moet worden genomen of waarvan de aard van de voorgeschreven besluitvormingsprocedure zich anderszins tegen de mandaatverlening verzet. Dit maakt dat mandaat door PS slechts zeer beperkt mogelijk is. Als de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van PS, behoeft de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde (tenzij bij wet in de bevoegdheid tot mandaatverlening is voorzien).

PS kunnen de gemandateerde instructies geven en de gemandateerde verschaft aan PS op diens verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid. PS blijven bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.

Alleen de bevoegdheid om besluiten in het kader van de Wet openbaarheid bestuur te nemen is door PS gemandateerd aan de commissaris van de Koning. Hij handelt dergelijke verzoeken af namens PS.

Verder zijn alleen door GS en op ambtelijk niveau mandaatbesluiten vastgesteld.

## **Bevoegdheden van PS**

### *Algemeen verbindende voorschriften*

Het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften is voorbehouden aan PS, zowel bij autonome als bij medebewindstaken, tenzij anders is bepaald bij of krachtens de wet. Dit is geregeld in artikel 143, eerste lid, van de Provinciewet in combinatie met artikel 105. De toekenning van verordenende bevoegdheid aan PS volgt rechtstreeks uit artikel 127 van de Grondwet. Bij of krachtens de wet kunnen PS deze verordenende bevoegdheid toekennen aan GS. Zo hebben PS in de Algemene subsidieverordening regelgevingsbevoegdheid gedelegeerd aan GS. Dat betekent dat GS exclusief bevoegd zijn tot het vaststellen van subsidie-uitvoeringsregelingen. En verder hebben PS ook regelgevende bevoegdheden gedelegeerd aan GS in de Provinciale Ruimtelijke Verordening en geldt hetzelfde straks voor de Omgevingsverordening.

### *Specifieke bevoegdheden*

In de Provinciewet zijn enkele bevoegdheden uitdrukkelijk bij PS neergelegd. Hieronder zijn de belangrijkste opgenomen (dit is dus geen uitputtend overzicht).

- *Geheimhouding (artikelen 25, 55, 91)*  
PS zijn te allen tijde bevoegd om de geheimhouding die op stukken berust op te heffen, ook als de geheimhouding is opgelegd door GS of door de commissaris van de Koning.
- *Gedragscode (artikelen 40c en 68)*  
PS stellen een gedragscode vast voor GS en voor de commissaris van de Koning.
- *Kennisgeving aan PS (artikel 60)*  
PS kunnen regelen van welke beslissingen van GS en van de commissaris van de Koning aan de leden van PS kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kunnen PS de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan. Overigens kunnen GS en kan de commissaris van de Koning – bij zeer hoge uitzondering – de kennisgeving of terinzagelegging achterwege laten voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.

*Het is niet verplicht om een regeling te treffen. Het is belangrijk dat PS al in een vroegtijdig stadium op de hoogte worden gebracht van ontwikkelingen met betrekking tot aangelegenheden die op een gegeven moment in PS aan de orde komen. Dit is vooral ook van belang voor leden van PS wier fracties niet in GS vertegenwoordigd zijn.*

- *Statencommissies, bestuurscommissies en andere commissies (artikelen 80, 81 en 82)*  
PS kunnen statencommissies instellen die de besluitvorming van PS voorbereiden en met de gedeputeerden en de commissaris van de Koning kunnen overleggen.  
PS kunnen – net als GS – bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die door PS dan wel GS zijn overgedragen. Een voorbeeld van een dergelijke commissie vormt de werkgeverscommissie.  
PS kunnen – net als GS – andere commissies instellen.
- *Organisatie statengriffie (artikel 104<sup>e</sup>)*  
PS kunnen regels stellen over de organisatie van de griffie.
- *Inspraakverordening (artikel 147)*  
Artikel PS stellen een inspraakverordening vast.

- *Straffen stellen bij verordening (artikel 150)*  
PS kunnen op overtreding van hun verordeningen en van die van de organen waaraan verordenende bevoegdheid is gedelegeerd, straf stellen. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan ene ander bestuursorgaan.
- *Instellen onderzoek (artikel 151a)*  
PS kunnen een onderzoek instellen naar het door GS of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan.
- *Financiële bevoegdheden (artikelen 195 en 202):*  
PS stellen de begroting vast en tevens de jaarrekening en het jaarverslag. Dit kan niet aan een ander bestuursorgaan worden overgedragen.
- *Financieel beleid (artikel 216)*  
PS stellen een verordening vast voor het financiële beleid, het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan.
- *Controle op financiën (artikel 217)*  
PS stellen een verordening vast voor de controle op het financiële beheer en de financiële organisatie en wijzen een of meer accountants aan. Deze bevoegdheden kunnen niet worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan.
- *Periodiek onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid (artikel 217a)*  
PS stellen bij verordening regels vast over periodiek onderzoek door GS naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Deze bevoegdheid kan niet aan een ander bestuursorgaan worden overgedragen.
- *Belastingen (artikel 220)*  
PS besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een belasting door middel van belastingverordening. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan een ander bestuursorgaan.

## Bevoegdheden van GS

In artikel 158 van de provinciewet is een verzamelbepaling opgenomen

over de bevoegdheden van GS. Het is geen limitatieve, sluitende opsomming en die is ook niet te geven.

GS zijn in ieder geval bevoegd:

- het dagelijks bestuur van de provincie te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet PS of de commissaris van de Koning hiermee zijn belast.

*Dit ziet vooral op de plicht van GS om te zorgen dat adequaat wordt gereageerd op alle aangelegenheden die typisch tot de dagelijkse bestuurs- en beheerstaak behoren. Dit is in de wet niet expliciet gemaakt en dat is ook niet goed mogelijk. Er kan geen sluitende opsomming worden gegeven.*

- de beslissingen van PS voor te bereiden en uit te voeren, tenzij bij of krachtens de wet de commissaris van de Koning hiermee is belast.

*De formele besluitvorming van PS is vooral gericht op de vaststelling van verordeningen, de begroting en de rekening en daar is de voorbereidende taak van GS op gericht. PS zijn echter niet uitsluitend aangewezen op GS. Zij kunnen in het kader van hun expliciete initiatiefrecht zelf ontwerp-verordeningen opstellen. Zij kunnen ook de voorbereiding van hun besluiten opdragen aan een statencommissie. Het ligt voor de hand dat PS de voorbereiding van hun besluiten in het kader van hun controlerende functie zelf ter hand nemen of opdragen aan een statencommissie.*

- regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie, met uitzondering van de organisatie van de griffie.
- ambtenaren, niet zijnde de griffier en de op de griffie werkzame ambtenaren, te benoemen, te schorsen en te ontslaan.
- tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten.

*De commissaris van de Koning vertegenwoordigt de provincie in en buiten rechte. Hieronder valt ook het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Het besluit daartoe is echter voorbehouden aan GS. Zij geven vooraf inlichtingen aan PS over de uitoefening van deze bevoegdheid als PS daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan*

*hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen GS geen besluit dan nadat PS hun wensen en bedenkingen hebben kunnen meegeven.*

- te besluiten namens de provincie, PS of GS rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten tenzij PS, voor zover het PS aangaat, in voorkomende gevallen anders beslissen.

*GS hoeven in geen enkel geval achteraf formeel te worden gelegitimeerd door een beslissing van PS. Let op, dit geldt niet voor rechtsgedingen namens de commissaris van de Koning. Daar beslist de commissaris zelf over. GS geven vooraf inlichtingen aan PS over de uitoefening van deze bevoegdheid als PS daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen GS geen besluit dan nadat PS hun wensen en bedenkingen hebben kunnen meegeven.*

- Toezicht te houden op waterstaatswerken, voor zover niet bij de wet het toezicht aan anderen is opgedragen of de waterstaatswerken in beheer zijn bij het Rijk.

*GS geven vooraf inlichtingen aan PS over de uitoefening van deze bevoegdheid als PS daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen GS geen besluit dan nadat PS hun wensen en bedenkingen hebben kunnen meegeven.*

- Ten aanzien van de voorbereiding van de civiele verdediging.
- Te besluiten tot oprichting van en deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, nádat PS een ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen te uiten.

*Deze consultatieverplichting is opgenomen omdat dergelijke deelnemingen grote effecten kunnen hebben op de provincie, dan niet in financieel opzicht.*

#### **Verantwoordings- en informatieplicht**

In artikel 167 van de Provinciewet is de verantwoordingsplicht van GS

en van de leden van GS (de individuele gedeputeerden en de commissaris van de Koning als lid van GS) ten opzichte van PS geregeld. De verantwoordingsplicht van de commissaris van de Koning als eenhoofdig provinciaal orgaan is afzonderlijk geregeld in artikel 179. Met de verantwoordingsplicht hangt samen het recht op inlichtingen van PS en van individuele statenleden.

De verantwoordingsplicht ziet op het door GS als zodanig gevoerde bestuur. In de Provinciewet wordt niets geregeld over de manier waarop verantwoording wordt afgelegd. Het is aan PS om politieke consequenties te verbinden aan de verantwoording.

GS hebben een actieve informatieplicht. GS dienen aan PS alle inlichtingen te verstrekken die PS nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Daarnaast hebben individuele statenleden het recht om inlichtingen te vragen en dienen GS deze inlichtingen te verstrekken tenzij dat in strijd zou zijn met het openbaar belang. Het recht op inlichtingen van een statenlid gaat veel verder dan het recht op informatie van een individuele burger op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Als GS informatie weigeren dan moeten zij zich nadrukkelijk beroepen op strijd met het openbaar belang en zullen PS moeten beoordelen of zij dit beroep aanvaarden. Als aan de informatieverplichting niet wordt voldaan geldt de politieke verantwoordingsplicht, eventueel gevolgd door een motie van wantrouwen en ontslag. De weigering om informatie te verstrekken kan niet aan de rechter worden voorgelegd. Een geschil hierover moet op politiek niveau worden uitgevochten.

In de praktijk worden PS door GS geïnformeerd over de volgende zaken:

- De uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onderdelen e, f en h, van de Provinciewet, indien de gevolgen daarvan voor de provincie ingrijpend zijn (zie hierboven);
- Afwijkingen van het collegeprogramma;
- Afwijkingen van de beleidsbegroting;
- Afwijkingen/vertraging van/in de afgesproken planning;
- Afwijkingen van gangbaar of ingezet beleid;
- (potentiële) risico's met betrekking tot veiligheid, fraude, aansprakelijkheid, imago en/of financiën;
- Conflicten met andere overheden;
- Het interfereren met ander beleid;
- Publiciteitsgevoelige zaken;
- Integriteitsgevoelige zaken;
- Alle overige zaken die voor PS van belang kunnen zijn.