

Duale dynamiek en toerusting Provinciale Staten

Verkenning van een informatievraagstuk

Redactie: Ard Schilder
maart 2026


**ZUIDELIJKE
REKENKAMER**

Duale dynamiek en toerusting Provinciale Staten

Een uitgave van de Zuidelijke Rekenkamer
Eindhoven, maart 2026

Colofon

Auteurs: Marc Vermeulen, Herman Sietsma, Albert Meijer, Jasper Kars

Met medewerking van: Nellie Verbugt, Jeroen Kerseboom,

Astrid Matheeuwsen, Janine Glas, Wendy Ghijsen

Interviews en redactie: Ard Schilder

Foto voorkant: provincie Limburg

Foto achterkant: Marjo van de Peppel-Kool

Vormgeving: Joris Fiselier

Drukwerk: HelloPrint

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding

Inhoud

	Voorwoord	6
1	Duale dynamiek en de rekenkamer	9
2	Duaal bestuur in de wet	19
3	Dynamiek en toerusting in de praktijk	31
4	Leren van landelijke duale dynamiek	51
5	Artificiële intelligentie als toerusting voor Provinciale Staten?	57

Voorwoord

Ruim twintig jaar geleden is het duaal bestuursmodel voor gemeenten en provincies geïntroduceerd. Doel van deze operatie was een impuls te geven aan het lokaal en provinciaal bestuur, door rollen van volksvertegenwoordiging (raad, staten) en college (van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten) duidelijker te scheiden. In hoeverre lukt het om de ambities van het model waar te maken? Welke weg hebben volksvertegenwoordigers daarin gevonden, wat werkt daarin goed en wat minder, welke uitdagingen én kansen zijn er en wat hebben Provinciale Staten daarbij nodig?

Dit boekje bevat een reflectie op bovenstaande vragen, gevoed door ervaringen van de Zuidelijke Rekenkamer en met input van Statenleden en griffies van Noord-Brabant en Limburg. De Zuidelijke Rekenkamer is zelf product van het dualisme, met de wettelijke opdracht de effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te evalueren. Rekenkamers vormen dus een ‘chambre de reflection’ voor het bestuur. De reflectie in dit boekje richt zich deze keer niet op een specifiek onderdeel van het beleid, maar op de werking van het duale bestuursmodel als geheel. Doel daarvan is om het gesprek over de werking van het duale bestuursmodel te bevorderen. In eerste instantie binnen de provincies waarvoor de Zuidelijke Rekenkamer werkzaam is: Noord-Brabant en Limburg. Daarnaast denken we dat het ook voor andere overheden en rekenkamers het gesprek over het duale model kan voeden.

Dit boekje wordt gepresenteerd bij het afscheid van Marc Vermeulen als voorzitter van de Zuidelijke Rekenkamer. Van hem kwam het idee om naar ‘duale dynamiek en toerusting Provinciale Staten’ een verkennend onderzoek te doen en een publicatie uit te brengen. Dit met inbreng van voormalige en nieuwe bestuursleden. Zij komen in de verschillende hoofdstukken aan het woord, aangevuld met beschrijvingen van de praktijk in de provincies Noord-Brabant en Limburg. Marc Vermeulen zelf opent met een essay over provinciaal bestuur en rekenkamer, uitmondend in een ‘agenda met een lange geschiedenis’. De bijdragen die volgen na het inleidend essay geven aandacht aan duaal bestuur in de wet, duaal bestuur in de praktijk van Noord-Brabant en Limburg, landelijke ontwikkelingen en de toekomst van het duaal bestuur. Passend

bij de titel van de publicatie gaat het daarbij niet alleen om de duale dynamiek zelf, maar ook om de vraag in hoeverre de volksvertegenwoordigers van de provincie zijn toegerust om hun rol in het duale bestel goed te kunnen vervullen.

Wij danken de griffies en Statenleden van Noord-Brabant en Limburg voor het delen van hun inzichten, die zijn terug te vinden in het derde hoofdstuk van deze publicatie. Hun inbreng is niet per se representatief voor geheel Provinciale Staten, maar bevat wel waardevolle en interessante ervaringen en perspectieven vanuit de praktijk. We danken de voormalig bestuursleden van de Zuidelijke Rekenkamer voor hun reflecties, die zijn gebaseerd op ervaringen die meerdere bestuursperioden omvatten. Ze vormen ook een waardevolle vorm van overdracht naar de nieuwe bestuursleden.

We hopen dat u net zoveel plezier en inspiratie beleeft aan dit boekje als wij hebben ervaren bij het maken ervan. Reflectie houdt immers ook onszelf, als onderdeel van de ‘toerusting van Provinciale Staten’, scherp. Verrijkt met deze inzichten, kijken we er naar uit om ook de komende jaren bij te dragen aan sterk provinciaal bestuur dat het vertrouwen van Limburgers en Brabanders waard is!

Ir. M. (Miriam) Nienhuis-
van Doremaele MCM
Voorzitter Zuidelijke Rekenkamer

Dr. N.A.C. (Ard) Schilder
Directeur-secretaris
Zuidelijke Rekenkamer



I Duale dynamiek en de rekenkamer

door Marc Vermeulen¹

1.1 Inleiding: reflectie op een agenda voor de toekomst

Toen in 2003 het dualisme in de provinciale politiek zijn intrede deed, was de gedachte daarachter dat er een soort productieve spanning gecreëerd moest worden tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Provinciale Staten is het hoofd van de provincie, stelt het beleid vast en vertegenwoordigt de bevolking. Gedeputeerde Staten is in zekere zin als ontwikkelaar van beleid, uitvoerend. Maar wel een uitvoerder die veel invloed heeft: In de praktijk blijkt dat Gedeputeerde Staten – onder andere doordat het ambtelijk apparaat onder hun gezag valt en op dagelijkse basis met hun werk bezig zijn – in termen van informatie, deskundigheid en beschikbare tijd ruim voorliggen op Provinciale Staten. Welke rol kan een rekenkamer spelen om dit verschil in informatiepositie te verkleinen?

In mijn bijdrage in dit hoofdstuk wil ik wat meer beschouwelijk praten over wat nu precies de rol is van die rekenkamer en hoe we vanuit die rekenkamer kijken naar dat dualisme, naar dat spel tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten in de besturing van de provincie. Ik duid daartoe de provincie als een bestuurslaag met specifieke kenmerken en grijp terug op de lange geschiedenis van het rekenkamerwerk om te komen tot een agenda voor de toekomst.

1.2 Wel checks, geen balances?

Het vormen van een college van Gedeputeerde Staten is een ingewikkelde operatie in een verdeelder politiek landschap.² Maar eenmaal gevormd is dat college van Gedeputeerde Staten vaak een hechte eenheid die op basis van een coalitieakkoord onderlinge afspraken heeft gemaakt, de taken helder heeft verdeeld en de dagelijkse leiding krijgt van de commissaris van de koning. Terwijl het bij Provinciale Staten veel ingewikkelder ligt. Dat is een veel gemêleerder en groter gezelschap, bestaande

¹ Em.prof.dr. M.J.M. Vermeulen was voorzitter van de Zuidelijke Rekenkamer van 2014 - 2026.

² Elchardus, M. (2004). *De dramademocratie* (3e dr). Lannoo.

uit mensen die in het algemeen naast een andere baan hun taken als Statenlid vervullen. Daarmee zijn zij ook minder in positie om te oordelen over en na te denken over wat hen vanuit Gedeputeerde Staten wordt voorgelegd.

Dat zou je een weeffout kunnen noemen, want feitelijk is de volksvertegenwoordigende partij – die de bevolking van de provincie moet vertegenwoordigen en dus als hoogste gezag zou moeten gelden in het provinciebestuur of in de provinciale politiek – in termen van tijd en ondersteuning het minst geëquipeerd. Provinciale Staten krijgen natuurlijk hun ondersteuning, in de vorm van een griffie en vanuit de ambtelijke organisatie. Maar die ondersteuning is toch in tijd, aard en hoeveelheid minder beschikbaar voor Statenleden dan voor het college van Gedeputeerde Staten. En hij is vooral ook veel gedifferentieerder. Het is bijvoorbeeld voor ambtenaren erg moeilijk om partijpolitieke standpunten te verwerken in hun adviezen en analyses van provinciebeleid, ook voor Provinciale Staten. Dus als leden van Provinciale Staten, voor het onderbouwen van hun standpunt of hun politieke stellingname een beroep willen doen op het ambtelijk apparaat, dan kan dat eigenlijk niet. Dat is voor ambtenaren heel ingewikkeld, want dan worden ze in het politieke domein getrokken en komen ze ook in een loyaliteitsconflict terecht ten opzichte van Gedeputeerde Staten.

Het idee van het dualisme is een zinvol idee: *checks and balances* in het openbaar bestuur, dat is in ieder geval beter dan geen dualisme, waarbij controlerende en balanszoekende mechanismen afwezig zijn. Maar in de praktijk blijkt dat dualisme tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten door de verschillen in ondersteuning en beschikbare tijd niet in evenwicht te zijn, er zijn wel *checks* maar geen *balances*. Men zag dit al aankomen toen de wet in 2003 van kracht werd, door (A) Provinciale Staten uit te rusten met een aantal bijzondere bevoegdheden – daarover zal in de bijdrage van Herman Sietsema meer gezegd worden – maar (B) ook door het instellen van een provinciale rekenkamer.

1.3 De provinciale paradox: tussen hamer en aambeel

In zekere zin zitten de provincies als middenbestuur tussen hamer en aambeel. Veel beleid wordt op een hoger schaalniveau geïnitieerd door de nationale regering of soms zelfs internationaal. Voor de concrete uitvoering zijn provincies sterk afhankelijk van wat er in gemeenten gebeurt.

Thematiek van de provinciale sturing is typisch grensoverschrijdend (milieu, transport, water) of weinig hard (vloeiend of vloeibaar) in de aard (cultuur, economie). Het beleid gaat dus over grenzen tussen provincies, binnen provincies, met het rijk en het buitenland. In het bestuurlijk denken zijn grenzen belangrijk omdat ze de afbakening van zeggenschapsgebieden bepalen: tot hier ga ik erover, maar daar niet meer. Grenzen zijn – zeker in de provinciale thematiek – minder hard of dichotoom. Eigenlijk kun je de grenzen beter beschouwen als overgangszones waarbij we geleidelijk van het ene domein overgaan in het andere.

Je kunt hiervoor de vergelijking gebruiken met de overgang tussen land en water. Dat kan heel hard en abrupt zijn (de kademuur). In die kademuur kunnen echter ook in- en uitgangen zitten of insteekhavens en pieren, dan wordt het al minder rechtlijnig. Maar de overgang kan ook bestaan uit een strand dat soms wel en soms niet onder water staat of een moeras dat meer of minder nat is. Wat dat betreft is het interessant dat op allerlei grenzen van de provincies Limburg en Brabant we geleidelijke overgangen vinden. In de Biesbosch is er sprake van een complex watersysteem waar op papier wel een grens door loopt, maar die is inhoudelijk betekenisloos. In het Peelveengebied – dat sowieso door de grenzen van beide provincies heen loopt – is het soms nat en soms droog en hebben sommige partijen belang bij het een en andere partijen bij het andere.³ In het zuiden is het de Maas die als levensader door de provincie stroomt maar vanuit België binnenkomt, ver stroomopwaarts vervuild raakt en vervolgens de afwatering is voor een complex systeem van beken en rivieren zowel in als buiten Limburg. De overstroming in Valkenburg heeft duidelijk gemaakt hoe complex en grensoverschrijdend dat systeem is.

Provincies hebben zelf niet heel veel invloed in het verzinnen van nieuw beleid, nieuwe beleidsterreinen of nieuwe thema's en ook niet in het daadwerkelijk implementeren daarvan. Veel van waar de provincie over gaat wordt bepaald door bovenliggende systemen (wereldhandel, stroomgebieden, culturele trends). Daarmee zou je provincies kunnen zien als een soort overbodige luxe.⁴

³ De rekenkamer onderzocht in 2022 het nakomen van de natuurdoelstellingen in dit gebied. Zie: Zuidelijke Rekenkamer (2002) *Dwaallichten boven de Peel. Bestuurlijk rapport*. Eindhoven https://zuidelijkerekenkamer.nl/app/uploads/2023/05/20220421_Bestuurlijk_rapport_Natuurdoelstellingen_Peelvenen_DEF.pdf

⁴ Zie bijv. Peters, K. (2007). *Het opgeblazen bestuur: een kritische kijk op de provincie*. Boom.

1.4 De provincie als gezagsvolle verbinder

Maar dat is niet mijn opvatting. Ik denk juist dat provincies een interessante tussenpositie kunnen innemen en een soort 'oliamannetje' kunnen zijn in een langere beleidsketen die bij wijze van spreken vanuit internationaal of rijksbeleid tot aan de concrete beleidservaring van de burger reikt. Zo'n oliemannetje moet vooral zorgen dat er goede verbindingen gemaakt worden. Die moet verhalen van het ene niveau naar het andere kunnen laten lopen, verbindingen leggen, netwerken organiseren. En dat alles met een diep begrip van regionale cultuur, mogelijkheden en uitdagingen.

Dat soort gedrag gaat makkelijker als het gebeurt op basis van inhoudelijke geïnformeerdeheid en gezag, want je moet wel iets te melden hebben en je moet wel een geloofwaardige intermediair zijn in dat beleidsspel. In die zin is de rol van de provincies misschien wel het minst politiek van aard in het Nederlandse staatsbestel. Dat zie je ook terug in het feit dat bijvoorbeeld vanuit de provincies de Eerste Kamer gekozen wordt. Ook die Eerste Kamer heeft meer een soort reflectieve, communicatieve benadering dan een activistische benadering in ons politieke bestel.

1.5 Van rekenkamer naar taalkamer?

Als die communicatieve rol het belangrijkste is, dan is er misschien wel meer behoefte aan een taalkamer dan aan een rekenkamer, hoewel je ook rekenwerk als een vorm van communicatie kunt beschouwen. Op welke communicatieve processen kan de provincie precies aangrijpen? Bij communicatie wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende aspecten:

- 1 Het inhoudelijke (waar gaat het over).
- 2 Het procedurele (vanuit welke formele posities voeren we het gesprek).
- 3 Het procesmatige (in welke toonzetting spreken we hierover).
- 4 Het emotionele (hoe komt het aan wat er gezegd wordt, hoe voelt het of landt het).

Mijn stelling in deze bijdrage is dat de provincie vooral speelt op het procesmatige en het emotionele, en minder op het procedurele (dat ligt immers vast in wetgeving en staatsinrichting) en ook minder op het inhoudelijk initiërende beleid. Dat komt vaak ergens anders vandaan.

De rekenkamer/taalkamer heeft dan als belangrijkste rol te bevorderen dat er op een goede manier de dialoog gevoerd wordt tussen de volksvertegenwoordigers en de bestuurders van de provincie. Voor een goede dialoog is een gelijkwaardigheid

in informatiepositie essentieel. Zeker in tijden van de snelle toename van allerlei technologie (AI, social media, zie bijdrage van Albert Meijer) wordt het ingewikkelder te doorgronden wat de kwaliteit is van allerlei uitingen die een rol spelen in die dialoog. Zijn ze onderbouwd of zijn het losse beweringen of misschien zelfs wel hoax? Is de afzender bekend of verschuilt deze zich achter een anoniem IP-adres? Hoe representatief zijn de uitingen: staan ze voor een breder gedragen opvatting of is het de opgeblazen privémening van iemand?

Er is veel zorg over de rol van desinformatie in politieke processen, al dan niet verspreid door ons vijandig gezinde mogendheden. Voor Statenleden levert dit een dubbel informatieprobleem op. Ten eerste produceert Gedeputeerde Staten en het ambtelijk apparaat veel informatie. Doordat er kleinere fracties zijn en zittingsduren korter worden, moet die informatie met steeds minder mensen en ervaring verwerkt worden (zie hoofdstuk 3). Ten tweede is er in de samenleving in bredere zin sprake van een informatie-explosie. Het is een enorme opgave om kaf van koren te scheiden in alle informatie die Statenleden uit de samenleving krijgen en waar ze hun afwegingen op moeten baseren. Rekenkamers kunnen als instrumenten van de Staten behulpzaam zijn in dit proces. Hoe ziet die rol eruit?

1.6 De onafhankelijke denktank/adviseur

Over de hele wereld en van alle tijden is de behoefte van veruit de meeste politici om geholpen te worden in hun besluitvorming en om met name de daarmee samenhangende onzekerheid te reduceren. Of het nu gaat om het orakel van Delphi waar priesters heersers adviseerden, tovenaars en narren die gouden bergen beloofden of een lachspiegel voorhielden of om het CPB dat verkiezingsprogramma's doorrekent, het voorziet steeds in een behoefte om onzekerheid te reduceren voor degenen die knopen door moeten hakken. Rekenkamers spelen daarin ook al lang een rol. Al eind 14e eeuw hadden de hertogen van Bourgondië een rekenkamer ingericht om zicht te houden op hun bezittingen.⁵ De huidige Algemene Rekenkamer werd in 1814 opgericht door koning Willem I om meer zicht te krijgen op zijn eigen financiën en die van het koninkrijk. In de moderne tijd ontwikkelen de rekenkamers zich door naar een bredere evaluatie van beleid waarin naast doelmatigheid en rechtmatigheid ook doeltreffendheid beoordeeld wordt.

⁵ De Kroon, P. (2012) 'Zes eeuwen rekenkamers in Brabant' in: InBrabant, nr.4 augustus 2012 pg.41-53.

1.7 Gezagsvol evalueren

Het werk van rekenkamers staat en valt met een onafhankelijke en deskundige aanpak. Op basis daarvan ontstaat het gezag dat maakt dat oordelen van rekenkamers serieus genomen moeten worden. De onafhankelijkheid betekent vooral dat rekenkamers geen partij kiezen, juist niet in een politieke arena waarin partijen prominent aanwezig zijn. Boven die partijen blijven staan, kritisch zijn naar zowel coalitie als oppositie en zowel het handelen van Provinciale Staten als van Gedeputeerde Staten tegen het licht houden.

Het gezag van rekenkamers staat en valt ook met de onderbouwing van de oordelen. Die moet gedegen zijn en gebaseerd zijn op een onafhankelijke en zorgvuldige waarneming van feiten en gebeurtenissen. Voorspelbaarheid en transparantie zijn belangrijk: onderzoeken van rekenkamers moeten voor alle betrokken partijen te begrijpen zijn. Hoe is het aangepakt, hoe worden conclusies getrokken en wordt daar op een toegankelijke manier over gerapporteerd? Dit kan gebeuren langs de zogenaamde DIKW-route: er worden data (**D**) verzameld, daar wordt informatie (**I**) uit gehaald en dat leidt tot kennis (**K**) waardoor er een wijs (**W**) oordeel geveld kan worden. Om dit te kunnen doen zijn er twee bewegingen noodzakelijk, namelijk:

- 1 het (empirisch) vaststellen van patronen en samenhangen en
- 2 het (theoretisch) begrijpen en verklaren van die patronen en samenhangen.

Beide bewegingen zijn nodig: alleen maar data verzamelen en daar allerlei statistische bewerkingen op loslaten is niet genoeg: we vinden dan wel (cor-)relaties maar kunnen nog steeds geen oorzakelijke verklaringen geven. Terwijl die laatste juist van belang zijn om beleid te beoordelen: is het inderdaad aannemelijk te maken dat een verandering in bijvoorbeeld waterkwaliteit inderdaad het gevolg is van bijvoorbeeld scherpere normen bij het verlenen van vergunningen of nadrukkelijker handhaving? Hoe ingewikkeld soms ook: uiteindelijk zullen oorzaak en gevolg verbonden moeten worden. Het kan zo maar gebeuren dat andere factoren beter verklaren waarom een gewenste ontwikkeling optrad (beleid deed er niet toe) óf dat het zonder het gevoerde beleid nog veel slechter was gegaan (beleid deed er wel toe, maar de gewenste verbetering is toch niet ontstaan). Andersom, allerlei verklaringen suggereren zonder empirische onderbouwing levert ook weinig op: *without any data you are just another person with an opinion.*⁶

⁶ Deze uitspraak is afkomstig van de Amerikaanse statisticus William Demming (1900-1993). Dit is overigens dezelfde persoon die de zogenaamde Demming-circle uitgevonden heeft, beter bekend als de PDCA cirkel (*plan-do-check-act*) die vaak ten grondslag ligt aan kwaliteitsevaluaties, ook door rekenkamers.

1.8 Naar een agenda met een lange geschiedenis

Het werk van rekenkamers is al heel oud. In de moderne tijd richt het zich op het evalueren van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van overheidsbeleid. Daarmee helpt rekenkamerwerk volksvertegenwoordigers in het vormen van oordelen over de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Iets huiselijker uitgedrukt gaat het in het werk van de rekenkamers om het vaststellen of beleid *zinnig, zorgvuldig en zuinig* was. Dat gezagsvol vaststellen van deze drie Z-en is in een ingewikkelde informatiesamenleving niet eenvoudig maar wel nodig om tot een goede dialoog en dus tot een werkend dualisme te komen. 'Rekenkamers staan in de traditie van de klassieke parrësia: onbevreesd de waarheid spreken. [...] : *speaking policy to politics*.'

Het werk van rekenkamers moet zelf dan ook de daad bij het woord willen voegen en voldoen aan de drie Z-en.

- **Zinnig:** de vraagstellingen van rekenkamers moeten zodanig gekozen worden dat ze de kern raken van de politieke dynamiek: geen triviale thema's maar ook niet bang zijn om blinde vlekken en heilige huisjes te adresseren. Rekenkamerwerk kan daarmee schuren maar dat draagt bij aan het leren en verbeteren van overheidsbesturing.
- **Zorgvuldig:** van de manier waarop data verzameld wordt tot en met het uiteindelijk formuleren van de bestuurlijke conclusies moet stapsgewijs, technisch adequaat en transparant gebeuren. Rekenkamers moeten zich daarin ook kwetsbaar opstellen en hun eigen aanpakken kritisch (laten) beoordelen. Die zorgvuldigheid is te meer van belang omdat lastige boodschappen heel snel aan zeggingskracht verliezen als ze onzorgvuldig onderbouwd zijn. Wil je over deugdzzaamheid oordelen dan zul je deugdelijk moeten opereren.
- **Zuinig:** rekenkamers moeten proberen met een minimum aan onderzoeksenergie een maximum aan beleidsresultaat te bereiken. Daarbij gaat het enerzijds om het zo efficiënt mogelijk verzamelen van data, zonder dat daarbij onnodige belasting van het ambtelijk apparaat of van andere belanghebbenden plaatsvindt. Hanteer slimme zoekstrategieën, maak maximaal hergebruik van bestaande bronnen en stop bijtijds met data verzamelen als het verzadigingspunt bereikt is. Anderzijds gaat het om een zo zuinig mogelijke redenering te volgen: focus op de cruciale

⁷ Citaat uit: Van Aelst, L. H. Binnema & G. Boogaard (2025) *Strategiën voor sterkere rekenkamers*. Vereniging van rekenkamers. Pg.3 <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2025/10/Rapport-Sterke-Rekenkamers-definitief.pdf>

processen die van invloed en beïnvloedbaar zijn op en in het provinciale beleid, wees scherp op de hoofdlijn en sleep er niet bij de haren bij wat amper bijdraagt aan begrip. Juist in een periode waarin informatie overvloedig aanwezig is geldt meer dan ooit dat de sterkste redenering immers een sobere redenering is. Dit inzicht werd in de 14e eeuw al door de Engelse monnik en filosoof Willem van Ockham geformuleerd en lijkt nu meer waar te zijn dan ooit tevoren.

1.9 Opbouw van deze bundel

Na de conceptuele verkenning in dit inleidend hoofdstuk volgt een meervoudige analyse van het informatievraagstuk in de duale verhouding tussen Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.

- *Duaal bestuur en toerusting Provinciale Staten in de wet*; In dit hoofdstuk analyseren we het formele instrumentarium dat Staten ter beschikking staat, zoals vastgelegd in de Grondwet en de Provinciewet. Vervolgens reflecteren we op de vraag in hoeverre dit instrumentarium Provinciale Staten in staat stellen hun rol als 'hoofd van de provincie' te vervullen.
- *De praktijk van dual bestuur en toerusting*; In dit hoofdstuk presenteren we een aantal feiten en cijfers over ontwikkelingen in de samenstelling en het werk van Statenleden in Noord-Brabant en Limburg. Daarnaast wordt een beeld gegeven van veronderstellingen, dilemma's en praktische oplossingen over de toerusting van Statenleden. Hierbij is input verwerkt die de griffies en Provinciale Staten van beide provincies hebben gegeven.
- *Leren van dual bestuur op landelijk niveau*; De dualisering op Rijksniveau kent een langere historie en biedt waardevolle leerpunten. Aan de hand van een expert-interview verkennen we: welke succesfactoren, valkuilen en ontwikkelingen uit de landelijke praktijk zijn toepasbaar op provinciaal niveau?
- *Toekomstperspectief: innovatie en versterking*; We sluiten af met een blik vooruit naar innovatieve mogelijkheden om de positie van Provinciale Staten te versterken. Wat kunnen we verwachten van de inzet van kunstmatige intelligentie (AI). Hoe kan AI de informatievoorziening en analysecapaciteit verbeteren? Wat zijn realistische verwachtingen en waar liggen de grenzen? Welke keuzes en randvoorwaarden zijn nodig voor verantwoorde toepassing?



foto Marc Bolsius

2 Duaal bestuur in de wet

door Herman Sietsma¹

2.1 Inleiding: Provinciale Staten als 'hoofd van de provincie'

Tot de 'uitrusting' die leden van Provinciale Staten ter beschikking hebben om hun rol goed in te vullen, behoren de bevoegdheden en instrumenten die hun wettelijk zijn toegekend. De vraag die daarbij kan worden gesteld is of deze toereikend zijn en in de praktijk ook worden gebruikt. Een antwoord op deze vraag kan vanuit verschillende perspectieven worden benaderd: vanuit burgers, vanuit andere overheden, vanuit Statenleden zelf of vanuit de wettelijke taak die Statenleden hebben. Dit hoofdstuk richt zich op het laatste:

'Is het met de bevoegdheden en instrumenten waarover Provinciale Staten beschikken, mogelijk te voldoen aan de taak die de wet aan Provinciale Staten opdraagt?'

Andere perspectieven zijn net zo legitiem, maar laten zich minder makkelijk en eenduidig onderzoeken en vaststellen. In hoofdstuk 3 komt wel de praktijk van duaal bestuur aan bod, op basis van input van de griffies en Statenleden van Noord-Brabant en Limburg.

Provinciale Staten worden in artikel 125 van de Grondwet 'hoofd van de provincie' genoemd. Vanuit dit perspectief reflecteren we in dit hoofdstuk op de bevoegdheden en instrumenten van Provinciale Staten. We beginnen met een beschrijving op hoofdlijnen van de bevoegdheden en instrumenten die Provinciale Staten ter beschikking staan om hun taak te vervullen. Vervolgens gaan we in op de betekenis van de dualisering voor deze taak en het invulling geven aan het zijn van 'hoofd van de provincie'.

2.2 Wettelijke bevoegdheden en instrumenten voor Provinciale Staten

Voor de uitoefening van hun taak in het provinciaal bestuur heeft de wetgever voorzien in een ruim arsenaal aan bevoegdheden en instrumenten voor (de leden van) Provinciale Staten (zie bijlage 1). De belangrijkste zijn hieronder op hoofdlijnen omschreven.

¹ Drs. H.H. Sietsma MPA was bestuurslid van de Zuidelijke Rekenkamer van 2016 - 2025

a Vaststellen verordeningen

Een belangrijke bevoegdheid van Provinciale Staten als ‘hoofd van de provincie’ is dat zij als provinciaal wetgever optreden door het vaststellen van de noodzakelijk geachte verordeningen.² Hierbij hoort het initiatiefrecht (recht om zelf voorstellen in te dienen) en het recht van amendement (recht om wijzigingen voor te stellen in door Gedeputeerde Staten ingediende voorstellen) voor individuele Statenleden. Deze verordeningen bevatten de regels waarmee elke burger te maken kan krijgen. Ook kan in deze verordeningen de medewerking van gemeente- en waterschapsbesturen worden gevorderd. Daarmee is voor Provinciale Staten een belangrijk instrument beschikbaar om niet alleen in het provinciale domein, maar ook in het domein van de andere gedecentraliseerde overheden (gemeenten en waterschappen) provinciaal beleid tot gelding te brengen.

b Budgetrecht

Provinciale Staten stellen de begroting en de jaarrekening vast.³ Dit budgetrecht is één van de belangrijkste instrumenten om het gehele domein van het provinciale beleid te beschouwen als hun politieke werkveld; ook voor de bevoegdheden die aan Gedeputeerde Staten toekomen, bepalen Provinciale Staten de financiële ruimte en beoordelen zij achteraf of dit beleid conform de afspraken is uitgevoerd.

c Verantwoording afnemen van Gedeputeerde Staten en commissaris van de Koning

In de derde plaats kunnen Provinciale Staten voor alles wat het (dagelijks) bestuur van Gedeputeerde Staten aangaat verantwoording vragen aan Gedeputeerde Staten die zij benoemen en zo nodig ook ontslaan.⁴ Daarvoor beschikken (individuele) Statenleden onder andere over het (mondelinge en schriftelijke) vragenrecht, recht op inlichtingen en het recht van interpellatie (waarmee een onderwerp dat niet op de agenda staat te agenderen, om Gedeputeerde Staten of de commissaris van de Koning ter verantwoording te roepen of om inlichtingen te vragen). Gedeputeerde Staten hebben een verantwoordingsplicht jegens Provinciale Staten.

Eenzelfde verantwoordingsplicht geldt ook voor de commissaris van de Koning in zijn positie als (eenhoofdig) provinciaal bestuursorgaan. In dit verband verdient ook de aandacht de rol die Provinciale Staten hebben bij benoeming van een nieuwe commissaris van de Koning.⁵

Provinciale Staten als orgaan kunnen bij het afnemen van verantwoording ook het (zware) instrument van de provinciale enquête⁶ inzetten, inclusief het onder ede horen van (voormalige) provinciebestuurders en -ambtenaren. Voorgenomen besluiten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de provincie moeten Gedeputeerde Staten eerst aan Provinciale Staten voorleggen die vervolgens hun wensen en bedenkingen kunnen inbrengen. Niet alleen Gedeputeerde Staten, ook de commissaris geeft aan Provinciale Staten de inlichtingen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.

d Ondersteunende functies

Behalve de juridische instrumenten zijn er ook functies en functionarissen waarop Provinciale Staten voor hun werk kunnen terugvallen:

- Griffier en griffie: sinds de dualisering van het provinciebestuur (2003) heeft de griffier met de griffie een prominenter positie verkregen en valt deze volledig onder het gezag van Provinciale Staten. De griffie met aan het hoofd de griffier is de ambtelijke ondersteuning van Provinciale Staten.
- Ambtelijke bijstand: sinds de dualisering valt het (grote) ambtelijke apparaat van de provincie onder het gezag van Gedeputeerde Staten, maar is het óók bedoeld voor Provinciale Staten en voor elk van hun leden. Provinciale Staten leggen het recht op ambtelijke bijstand en het recht op fractieondersteuning vast in een verordening.⁷
- Provinciale rekenkamer: bij invoering van de dualisering is ook de provinciale rekenkamer wettelijk verankerd. De rekenkamer - naast Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de commissaris van de Koning een zelfstandig provinciaal orgaan - onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde beleid.⁸ Voor Provinciale Staten is de rekenkamer een belangrijke bondgenoot om de onderste steen boven te krijgen in gevallen waarin dat nodig wordt geacht.
- Overige functies: behalve bovengenoemde ondersteunende functies stellen Provinciale Staten bij verordening regels vast voor de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie, en wijzen voor deze controle één of meer accountants aan.⁹ Ook kunnen Provinciale Staten besluiten tot behandeling van verzoekschriften door een provinciale ombudsman (dan wel aansluiten bij de

² Artikel 127 Grondwet juncto artikel 143 Provinciewet.

³ Artikel 193 juncto artikel 202 Provinciewet.

⁴ Zie artikel 35, 49 en 167 Provinciewet.

⁵ Artikel 179 Provinciewet.

⁶ Artikel 151a Provinciewet.

⁷ Artikel 33 Provinciewet.

⁸ Artikel 183 Provinciewet.

⁹ Artikel 217 Provinciewet.

landelijke ombudsman). Ook via deze onafhankelijke beoordeling kan informatie worden ontvangen waarmee Provinciale Staten hun werk kunnen versterken. Ook kunnen leden van Provinciale Staten informatie verkrijgen via het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de website *Statenlid.nu*.

2.3 Positie Provinciale Staten sinds de dualisering (2003)

De positie van (gemeenteraad en) Provinciale Staten stond centraal in de dualiseringsoperatie (voor provincies doorgevoerd in 2003), die immers als doel had de positie van (raden en) Staten te versterken. Het is, met name sinds 2003, gebruikelijk de rollen van Provinciale Staten te onderscheiden in (a) kaderstelling voor beleid, (b) controle op uitvoering daarvan door Gedeputeerde Staten en (c) vertegenwoordiging van de bevolking.

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) uit 2008, waarin zowel gemeenten als provincies werden betrokken, wees uit dat door de dualisering zowel kaderstelling voor als controle op het beleid geleidelijk duidelijker inhoud kregen. De derde rol (volksvertegenwoordiging) bleek door de dualisering niet aantoonbaar versterkt.¹⁰

Op het punt van bevoegdheden en instrumenten stelt het onderzoek dat raden en Staten beschikken over voldoende instrumenten. In 2008 werd echter (nog) niet van alle wettelijke instrumenten gebruik gemaakt: zo leek de beleidsevaluatieverordening (het periodieke onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid)¹¹ destijds geen levend instrument te zijn en werd het enquêterecht nauwelijks toegepast (deels vanwege het arbeidsintensieve karakter van de enquête). In de provincie Limburg is het artikel 217a onderzoek overigens de afgelopen jaren gangbare praktijk geweest en ook Noord-Brabant hanteert dit instrument sinds kort weer jaarlijks. Provinciale Staten van Limburg hebben in 2021/2022 ook het enquêterecht toegepast. Tegelijkertijd is het de vraag of (raden en) Provinciale Staten hun positie volledig waarmaken. In 2008 werd gesteld:

‘De machtsbalans tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders lijkt toch nog teveel aan de kant van de bestuurders te liggen. Weliswaar is de formele verhouding tussen

volksvertegenwoordigers en bestuurders helder - het politieke primaat ligt bij de raad/ Provinciale Staten en bestuurders zijn geen lid meer van de raad/Staten - in de praktijk kan er sprake zijn van een dominante machtspositie van bestuurders, onder andere vanwege de informatievoorsprong. Vaak nog ligt het initiatief inzake prioriteitsstelling en beleidsvorming bij de bestuurders, met de volksvertegenwoordiging in een reactieve rol. Raden/Staten laten dit gebeuren en zien kennelijk niet altijd mogelijkheden om hun positie te effectueren. Bestuurders zijn er lang niet altijd op gericht om de raad/Provinciale Staten actief in positie te brengen om het politieke primaat feitelijk te kunnen uitoefenen.’¹²

Het is dus de vraag of de leden van Provinciale Staten daadwerkelijk als het ‘hoofd van de provincie’ fungeren - door zich over de volle breedte als eindverantwoordelijk orgaan te positioneren. De dualisering heeft de dynamiek van het decentrale bestuur ontegenzeggelijk bevorderd, maar dat betekent niet dat de Statenleden feitelijk over ‘alles’ in het provinciebestuur het laatste woord hebben. Deze ervaringen zijn in de periode na 2008 nog niet sterk gewijzigd.¹³ Hans Vollaard stelde in 2019 in dit verband terecht dat de mate waarin Provinciale Staten erin slagen hun inhoudelijke en financiële beleidslijnen in het dagelijks beleid te realiseren, bepalend is voor de democratische kwaliteit van het provinciebestuur.¹⁴

2.4 Provinciale Staten als hoofd van de provincie

Voor de wijze waarop Provinciale Staten de eigen bevoegdheden en instrumenten benutten bestaan geen inhoudelijke voorschriften. Zij kunnen op basis van hun politieke voorkeur die bevoegdheden (zeer) beleidsrijk maar ook (zeer) beleidsarm invullen. Naar mate de kaders voor het dagelijks bestuur minder gepreciseerd zijn hebben Gedeputeerde Staten uiteraard meer mogelijkheden hun eigen (politieke) accenten te leggen. Daarmee is de bepaaldheid van de kaders van de Staten een belangrijk aspect voor de machtsverhoudingen tussen deze twee organen.

Het patroon in de opstelling van de kaders en ook in de mate waarin verantwoording van Gedeputeerde Staten wordt afgenomen, bepaalt daarmee of Provinciale Staten daadwerkelijk als hoofd van de provincie functioneren. Naarmate kaders ontbreken of ruimer zijn dan nodig laten Provinciale Staten een deel van het hoofdschap liggen.

¹⁰ B&A groep, Staat van het dualisme, Den Haag, 2008. Zie ook de daarbij behorende Kamerbrief van de staatssecretaris van BZK dd. 11 december 2008.

¹¹ Artikel 217a Provinciewet.

¹² Zie ook Commissie Evaluatie provinciale dualisering, Zonder wrijving geen glans, 2005, blz. 85.

¹³ Harmen Binnema en Hans Vollaard, Provinciale politiek, 2019.

¹⁴ Idem blz. 134.

Die positie is te illustreren met de verhoudingen in een non profit-organisatie of het bedrijfsleven: functioneren Provinciale Staten feitelijk als de *opdrachtgever* voor het dagelijks bestuur of is meer sprake van een *raad van toezicht* (of raad van commissarissen) die goedkeurt (of afkeurt) wat door het bestuur wordt geïnitieerd?

De Provinciewet laat beide varianten toe. Er is nergens beschreven wat 'hoofd van de provincie' inhoudt en er is ook geen juridische consequentie verbonden aan de ene of de andere praktijk. Maar het is wel belangrijk dat Provinciale Staten zich bewust zijn van hun opties en zich daarin positioneren, want hiervan kunnen vergaande politieke consequenties afhangen. En als aangenomen wordt dat de vertegenwoordigende functie, die de invloed van de bevolking meebrengt, democratische kwaliteit oplevert ligt het voor de hand dat Provinciale Staten hun positie beleidsrijk invullen.

2.5 Grondwet 1983: Provinciale Staten hoofd van de provincie

De basis voor de positie van Provinciale Staten is artikel 125, eerste lid van de Grondwet, dat in 1983 in de Grondwet kwam en bepaalt dat zij aan het hoofd van de provincie staan (voor de raad als hoofd van de gemeente was dit sinds 1848 al in de Grondwet bepaald).¹⁵ Hoewel geen rechtsgevolgen aan dit hoofdschap werden verbonden is de strekking ervan evident: Provinciale Staten hebben het laatste woord inzake het te voeren beleid, hetzij vooraf (via kaderstelling) dan wel achteraf (door verantwoording te vragen over het beleid dat aan Gedeputeerde Staten of de commissaris is opgedragen).

In de Grondwet 1848 formuleerde Thorbecke in artikel 131 wel dat aan de Staten de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden wordt overgelaten. Naar analogie van de bedoeling van Thorbecke, die wilde dat het primaat in de gemeente zou berusten bij een 'aanzienlijke vertegenwoordiging der burgerij', mag worden aangenomen dat het hoofdschap van Provinciale Staten, zoals dat nu in de Grondwet staat, tot uitdrukking brengt dat het democratisch gekozen bestuur niet alleen een democratische tegenmacht, maar (ook) een democratische *scheppende kracht* vormt.

2.6 Dualisering gemeenten en provincies (2002/2003)

Het principe dat de gekozen Provinciale Staten hoofd van de provincie zijn (de eindverantwoordelijkheid dragen) wijkt af van het duale Rijksbestuur. We lezen immers niet in de Grondwet dat de Tweede (en Eerste) Kamer aan het hoofd staan van de (soevereine) Staat der Nederlanden. Het hoofd van de Staat der Nederlanden is de Kroon, de regering, die voor haar functioneren weliswaar sterk afhankelijk is van medewerking van de volksvertegenwoordiging, maar daaraan niet ondergeschikt is. Enkele belangrijke verschillen tussen de positie van Provinciale Staten (en gemeenteraad) ten opzichte van het Rijk zijn dus:

- Provinciale Staten (en gemeenteraad) staan aan het hoofd van provincie, het parlement (de Staten-Generaal) staat niet aan het hoofd van de staat;
- de wetgevende macht komt in de provincie toe aan Provinciale Staten, terwijl de wetgevende taak bij de rijksoverheid door regering en Staten-Generaal gezamenlijk wordt uitgeoefend¹⁶;
- de autonome bestuursbevoegdheden komen toe aan Provinciale Staten (en gemeenteraad), terwijl aan de Tweede en Eerste Kamer (nagenoeg) geen bestuursbevoegdheden toekomen.

Vergelijkenderwijs is de positie van Provinciale Staten dus in verschillende opzichten sterker dan die van het parlement.¹⁷

2.7 Raad voor het openbaar bestuur (2002): Hoofdschap schrappen?

De Raad voor het openbaar bestuur stelde in 2002 voor om het begrip 'hoofd' voor (gemeenteraad en) Provinciale Staten te schrappen, omdat het zwaartepunt van de autonome bestuursbevoegdheid en van het bestuur in medebewind meer bij het college van Gedeputeerde Staten (burgemeester en wethouders) is komen te liggen, terwijl Provinciale Staten (en de gemeenteraden) ook zelf vaak een meer dualistische opstelling verkiezen.

'Ook in praktische zin kan niet worden gezegd dat de gemeenteraad het bestuursorgaan van de gemeente is dat men voor ogen heeft indien men over hem spreekt als hoofd van de gemeente. Het grondwettelijk hoofdschap van de gemeenteraad wekt een suggestie die, hoewel juridisch nog steeds juist, praktisch niet of in sterk verminderde mate in overeenstemming is met de werkelijkheid, als gekeken wordt naar de taak- en

¹⁵ In de Grondwet 1848 werd de architectuur voor ons binnenlands bestuur door Thorbecke vastgelegd. In de Grondwet 1983 kwamen gemeenteraad en Provinciale Staten grondwettelijk op dezelfde voet als hoofd van respectievelijk gemeente en provincie terecht.

¹⁶ Artikel 81 Grondwet.

¹⁷ Dat Provinciale Staten van Limburg zich het *Limburgs Parlement* noemen is dus, qua benaming, een reductie van hun positie als hoofd van de provincie.

*bevoegdheidsverdeling tussen organen van de gemeente. In een consequent doorgevoerd dualistisch bestel kan men überhaupt niet meer van een hoofdschap van enig orgaan spreken. Het gaat veeleer om spreiding, verdeling van bevoegdheden over organen (checks and balances) en om samenwerking tussen de organen met bestuurlijke en regelgevende bevoegdheid. Zonder dat de materiële betekenis duidelijk is, is volgens de Raad een discussie over begrippen als ‘hoofdschap’ of ‘hoofdorgaan’ in de nieuwe gedualiseerde verhoudingen weinig zinvol en bovendien verwarrend’.*¹⁸

Hoewel het advies voornamelijk spreekt over ‘de raad’ en ‘de gemeente’ kan men in plaats hiervan ook lezen ‘Provinciale Staten’ respectievelijk ‘de provincie’. Dit voorstel tot het beëindigen van het ‘hoofdschap’ voor de gemeenteraad is evenwel niet overgenomen. Dölle en Elzinga becommentariëren het idee om het hoofdschap te schrappen met name vanuit de relatie met de positie van de (al dan niet gekozen) burgemeester en diens rol bij de collegevorming. Het hoofdschap van de raad zou immers een sterk geprofileerde (gekozen) burgemeester in de weg kunnen staan.¹⁹ Hoe dit zij, het hoofdschap van Provinciale Staten brengt krachtig tot uitdrukking dat de wil van de wetgever is dat het primaat van het provinciebestuur berust bij de rechtstreeks gekozen Provinciale Staten.

2.8 Provinciale Staten moeten hun positie expliciteren

Nu de wetgever zo nadrukkelijk weliswaar het dualisme heeft ingevoerd maar het hoofdschap van (gemeenteraad en) Provinciale Staten - en daarmee het democratische primaat in het (gemeente- en) provinciebestuur - heeft gehandhaafd, dringt de vraag zich op wat de betekenis hiervan is voor de positie van Provinciale Staten. Willen Provinciale Staten optreden als *opdrachtgever* voor het provinciale bestuur of kiezen ze voor de positie als *raad van toezicht* die weliswaar sanctioneert, maar minder initieert²⁰ en agendeert²¹? De consequentie van een positief antwoord op deze vraag (gaan voor opdrachtgever) is dat Provinciale Staten sterker politiek optreden. Niet professionaliseren, maar politiseren.²²

Mijns inziens zal het de (democratische) kwaliteit van het provinciebestuur vergroten

als daadwerkelijk gekozen wordt voor de rol als hoofd van de provincie over de volle breedte: kaderstelling, verantwoording en volksvertegenwoordiging.

Uiteraard zijn er allerlei beperkingen die de invulling hiervan weerbarstig maken: de functie van Statenlid is doorgaans slechts een parttime functie en eindverantwoordelijkheid impliceert tijdsbesteding. Veelal is het voor Statenleden ook moeilijk de noodzakelijke informatie te verkrijgen. Ook de indeling van Statenleden in (soms) vele fracties helpt niet bij de profilering van de positie van Provinciale Staten als eenheid. Hierdoor kan het problematisch zijn om als Provinciale Staten de divergerende krachten van oppositie en coalitie te ontstijgen.

Maar *noblesse oblige* en vaak is daarvoor lange adem nodig. Praktische oplossingen kunnen liggen in (a) het minder langs de lijnen van oppositie en college steunende coalitie te werken; (b) het opstellen van een meerjarig strategisch Statenprogramma en (c) het regelen van substantiële ambtelijke bijstand. Daarbij moeten Provinciale Staten zich ook als orgaan dat aan het hoofd staat profileren.

2.9 Provinciale Staten als representatie van het provinciale ‘volk’; de essentie van vertegenwoordiging

Provinciale Staten vertegenwoordigen de gehele bevolking van de provincie.¹⁷ Het fenomeen representatie houdt niet in dat de gekozene alles kan of moet inbrengen wat de vertegenwoordigden wensen. Artikel 27 Provinciewet bepaalt zelfs dat de Statenleden stemmen zonder last. De essentie van vertegenwoordiging is dan ook meer die van *gevolmachtigde* dan die van *lasthebber*; de gekozenen moeten het algemeen belang dienen. De wijze waarop zij dat willen doen wordt in het politieke programma uiteengezet.

De beroemde woorden van Edmund Burke uit 1774, gericht tot de kiezers van Bristol zijn nog steeds van toepassing:

‘Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member

¹⁸ Advies ROB, Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I, mei 2002.

¹⁹ Dölle en Elzinga, Handboek van het Nederlands gemeenterecht, 2004, blz. 87.

²⁰ Artikel 143, tweede lid Provinciewet.

²¹ Harmen Binnema en Hans Vollaard, Provinciale politiek, 2019, blz. 149-156.

²² Zie ook: Schulz, Schram en Frissen: Hoogste bestuursorgaan zijn, moet je doen, in Henk Bouwmans (red.), Sterke Raad, Den Haag, 2025.

*indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament.*²³

Provincies hebben de neiging een gematigde bestuurslaag te zijn en hebben zich in het verleden terughoudend betoond bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken die op hun weg lagen, zoals het uitoefenen van de regionale autoriteit op verschillende beleidsterreinen (bijvoorbeeld regionale politie, veiligheidszorg, milieutaken). De rijkswetgever heeft inmiddels besloten tot regeling van deze taken in specifieke regionale organisaties, hetgeen geleid heeft tot 'onderuitputting van provincies'.²⁴

In veel opzichten verkeren aarde en mensheid in een kritieke situatie. Het domein van de provincies is vooral de fysieke leefomgeving en juist ook daar cumuleren de problemen en intensiveren de deadlines: klimaatverandering, stikstofproblematiek, schoon water, gezonde bodem en lucht, afvalstoffen, energie.

Meer dan ooit tevoren kunnen en behoren gekozen Statenleden zich (te) realiseren dat zij nu beslissen over de toekomst van nieuwe generaties en ook van het ecosysteem. Als hoofd van de provincie zijn Provinciale Staten aan zet tot indringende en soms pijnlijke keuzes. Besluitvorming daarover kan in een rechtsstaat alleen maar slagen als dat langs democratische weg geschiedt. Meer dan ooit zijn de woorden van Burke aan de orde, die het *ambt* als volksvertegenwoordiger én als hoogste bestuursorgaan benadrukken. In die zin is het hoofdschap van Provinciale Staten niet slechts een technisch-bestuurlijke voorkeur, maar een wezenlijke uiting van de democratische kwaliteit van het provinciebestuur die beslissend is voor de toekomst van haar inwoners.

Provinciale Staten beschikken over alle bevoegdheden die zij daarvoor nodig hebben. Nodig is dat die bevoegdheden worden gebruikt in het belang van (het stukje van de) de aarde dat hen is toevertrouwd.

Literatuur

- Minister BZK en Koninkrijksrelaties, Kamerbrief dd. 11 december 2008 *Staat van de dualisering*
- Dölle/Elzinga, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Deventer, 2004
- Harmen Binnema en Hans Vollaard (red.) *Provinciale politiek*, Amsterdam, 2019
- A. Seinstra en H.H. Sietsma, *Provincies van binnen en van buiten*, Nieuwegein, 2012
- Henk Bouwmans (red.) *Sterke raad*, Den Haag, 2025
- Thijs Vos c.s., Universiteit Leiden in opdracht van Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, *Gezond Dualisme*, Leiden 2023
- Raad voor het Openbaar bestuur, *Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet, deel I*, 2002

Bijlage-1 Wettelijke Instrumenten en bevoegdheden Provinciale Staten

- Parlementaire immuniteit en verschoningsrecht voor leden PS (artikel. 22 Provinciewet)
- Recht op ambtelijke bijstand voor (leden van) PS (artikel 33 Provinciewet)
- Recht op fractie-ondersteuning (artikel 33, tweede lid Provinciewet)
- Benoemen gedeputeerden incl. evt. deeltijd (artikel 35 Provinciewet)
- Opzeggen vertrouwen en ontslag gedeputeerden (artikel 49 Provinciewet)
- Vertrouwenscommissie bij (her-)benoeming commissaris van de Koning (artikel 61 Provinciewet)
- Vaststellen (straf-)verordeningen (artikel 143, eerste lid jo. artikel 105, eerste lid Provinciewet)
- Uitoefenen autonome bestuursbevoegdheden (artikel 143, tweede lid, jo. artikel 105, eerste lid Provinciewet)
- Recht van Initiatief (artikel 143a Provinciewet)
- Recht van amendement (artikel 143b Provinciewet)
- Medewerking gemeenten en waterschappen vorderen (artikel 146 Provinciewet)
- Mondelinge en schriftelijke vragen (artikel 151, eerste lid Provinciewet)
- Recht van Interpellatie (artikel 151, tweede lid Provinciewet)
- Statenonderzoeken enquêtes (artikel 151a Provinciewet)
- Beoordeling voorstellen GS tot deelname in private rechtspersonen (artikel 158, tweede lid Provinciewet)
- Verantwoordingsplicht GS over het door hun gevoerde bestuur (artikel 167 Provinciewet)
- Passieve en actieve informatieplicht (recht op inlichtingen, artikel 167, tweede en derde lid Provinciewet)
- Voorhangprocedure ingrijpende besluiten GS (artikel 167, vierde lid Provinciewet)
- Verantwoordingsplicht commissaris over het door de commissaris gevoerde bestuur (artikel 179 Provinciewet)
- Passieve en actieve informatieplicht commissaris van de Koning (recht op inlichtingen, artikel 179 Provinciewet)
- Verzoeken aan provinciale rekenkamer tot instellen onderzoek (artikel 183, tweede lid Provinciewet)
- Budgetrecht (artikel 193 jo. artikel 195 Provinciewet)
- Vaststellen jaarverslag, jaarrekening (artikel 202 Provinciewet), financiële controle (artikel 216/217 Provinciewet)
- Vaststellen verordening financieel beleid en organisatie (artikel 216 Provinciewet)
- Vaststellen regels voor controle financiën (artikel 217 Provinciewet)
- Beoordeling verslag GS inzake doelmatigheid en doeltreffendheid bestuur (artikel 217a Provinciewet)
- Besluiten tot invoeren, wijzigen of afschaffen van provinciale belastingen (artikel 220 en 222 Provinciewet)

²³ Edmund Burke, Speech to the Electors of Bristol, 3 november 1774.

²⁴ Arno Seinstra en Herman Sietsma, *Provincies van binnen en van buiten*, 2012, blz. 86-88. Nieuwegein.



3 Dynamiek en toerusting in de praktijk

door Ard Schilder, Astrid Matheeuwsen en Janine Glas.¹

3.1 Inleiding: duale dynamiek en toerusting in Noord-Brabant en Limburg

In dit hoofdstuk gaat we in op de praktijk van dynamiek en toerusting in de twee provincies waarvoor de Zuidelijke Rekenkamer werkt: Noord-Brabant en Limburg. We gaan daarbij in op de volgende vragen: Welke baggage brengen Statenleden zelf mee om hun duale rol te kunnen vervullen en wat betekent dit voor hun toerusting? Wat betekent de trend van meer en kleinere fracties voor de toerusting van Statenleden? Hoe ziet de ondersteuning van Statenleden in Noord-Brabant en Limburg eruit en hoe belangrijk is die? Hoe gebruiken Statenleden in Noord-Brabant en Limburg de ter beschikking staande instrumenten? Wat betekent dit alles voor de duale dynamiek en de rol die Provinciale Staten daarin worden verondersteld te vervullen? De antwoorden op deze vragen zijn gebaseerd op door de rekenkamer verzamelde gegevens en input van de griffies en Statenleden die hebben meegewerkt aan het verkennend onderzoek voor deze publicatie.² Daarbij presenteren we een aantal feiten en cijfers over ontwikkelingen in de samenstelling van Provinciale Staten in Noord-Brabant en Limburg en het daadwerkelijk gebruik van de formele instrumenten die in hoofdstuk 2 zijn genoemd.

3.2 Bagage van Provinciale Statenleden kent kwetsbaarheden

Ervaring doet ertoe

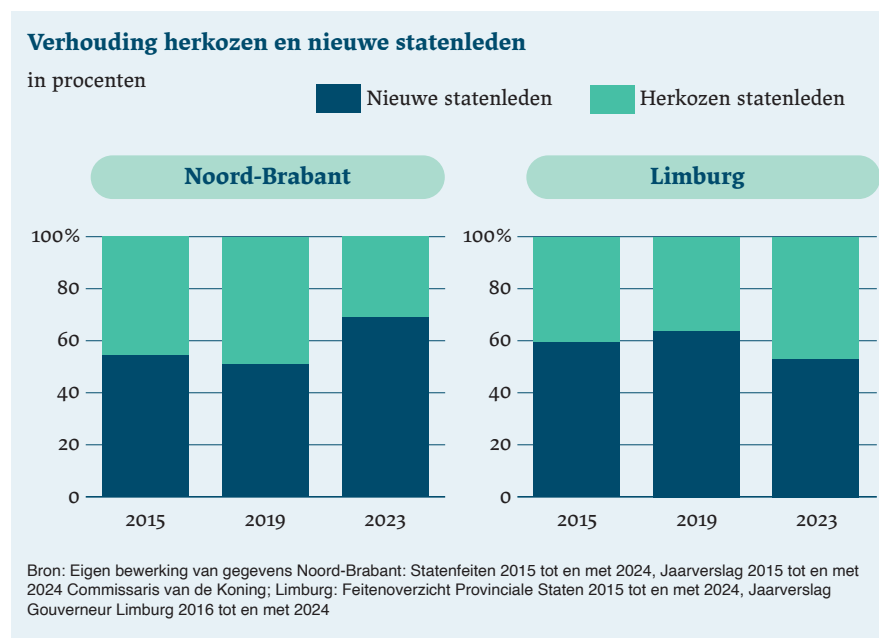
Het werk van een Statenlid is naast een formele functie ook mensenwerk, gekoppeld aan individuele personen. Een perspectief op het goed 'toegerust zijn' als Statenlid

¹ Dr.N.A.C. Schilder is directeur-secretaris van de Zuidelijke Rekenkamers. Drs. A.G.M. Matheeuwsen en ir. J.A.J. Glas zijn onderzoekers bij de rekenkamer.

² Met beide griffies is een gesprek gevoerd over hun beeld van duale dynamiek en toerusting. Daarnaast is een informeel gesprek gevoerd met de commissie Versterking Positie Provinciale Staten (VPPS) van Provinciale Staten Limburg (7 personen) en zijn via een online enquête een aantal stellingen en vragen voorgelegd aan leden van Provinciale Staten Noord-Brabant (dezelfde vragen als gebruikt voor de bijeenkomst met VPPS). Zeven leden van Provinciale Staten Noord-Brabant hebben deelgenomen aan de online enquête. De input van zowel Provinciale Staten Limburg als Noord-Brabant die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd dient eerder als signalerend en illustratief te worden beschouwd in plaats van representatief. Een conceptversie van dit hoofdstuk is aan de griffies van beide provincies voorgelegd voor een reactie op de juistheid van de feitelijke beschrijvingen.

om de duale rol goed te kunnen vervullen is dan om te kijken naar wat Statenleden zelf aan bagage meebrengen. Hoe staat het met deze ervaring? Zien we veranderingen in de tijd? In hoeverre rust de ervaring Statenleden voldoende toe om hun taak te verrichten?

Een eerste vorm van 'bagage' is de ervaring met het werk van een Statenlid. In beide provincies geldt dat in het afgelopen decennium bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode zo'n 40 à 50% al ervaring heeft als Statenlid. Het gaat dan om Statenleden die in de vorige periode ook Statenlid waren en 'terugkeerders': personen die niet de vorige periode maar daarvoor als Statenlid hebben gewerkt.

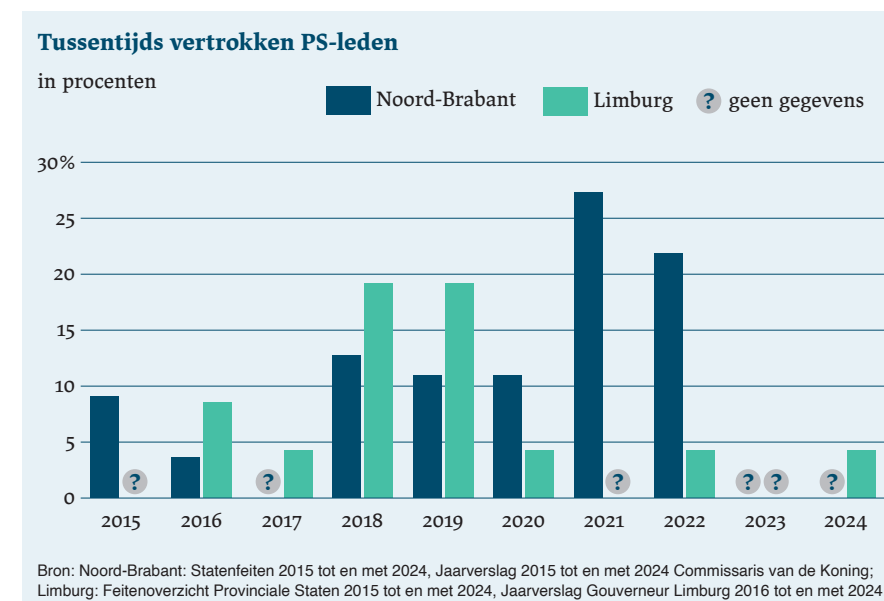


Figuur 1 Aantal nieuwe en herkozen Statenleden Noord-Brabant en Limburg, 2015-2023

In bovenstaande figuur 1 zijn de precieze verhoudingen en ontwikkelingen weergegeven voor Noord-Brabant en Limburg. Daarin is te zien dat er in de laatste drie bestuursperiodes (inclusief de huidige) bij aanvang zo'n 50 à 60% nieuwe Statenleden aantraden. Daarin is geen duidelijke trend naar boven of beneden te zien. De 'piek' voor Noord-Brabant ligt op 69,1% nieuwe leden in 2023. In Limburg lag dit percentage

in 2019 op het hoogste niveau, 63,8%. Een kanttekening bij de cijfers is dat politieke ervaring buiten de 'eigen' Staten en buiten Provinciale Staten niet is meegeteld. In het gesprek met de leden van de commissie Versterking Positie Provinciale Staten (VPPS) van Provinciale Staten Limburg en de online enquête voor Provinciale Statenleden van Noord-Brabant werden deze ervaring door enkelen ook als relevant genoemd. Goed toegankelijke overzichten daarvan zijn echter niet beschikbaar.

Naast de wisseling bij de aanvang van nieuwe bestuursperiodes, wordt ervaring ook beïnvloed door het tussentijds vertrek van Statenleden. De cijfers daarover zijn als volgt:



Figuur 2 Percentage tussentijds vertrokken Provinciale Statenleden Noord-Brabant en Limburg, 2015-2024

Figuur 2 laat zien dat tussen 2015 en 2024 zich in zowel Noord-Brabant als Limburg meerdere tussentijdse vertrekken voordeden. In Brabant was het verloop over het algemeen relatief hoger dan in Limburg, waarbij 2021 en 2022 eruit springen met respectievelijk 27% en 22% (ofwel 15 en 12 vertrekken op een totaal van 55 zetels). Dit vooral als gevolg van benoemingen tot gedeputeerde, gemeenteraadsverkiezingen

en andere politieke overstappen.

In Limburg was het percentage tussentijds vertrokken Provinciale Statenleden beperkter. Alleen in 2018 en 2019 was sprake van een relatief groter aantal tussentijdse vertrekken (19% ofwel 9 personen in beide jaren), terwijl in 2021 en 2023 juist geen beëindigingen van het Statenlidmaatschap plaatsvonden.

Als het gaat om de ervaring als Statenlid, laten de bovenstaande ontwikkelingen zien dat de ervaring die Statenleden meebrengen kwetsbaar is. Er is geen trend te zien van steeds minder ervaring, wel doet het iets met het toegerust deel kunnen nemen aan het duale bestuur: leden van Gedeputeerde Staten hebben vaker al eerder ervaring opgedaan als Statenlid of lid van Gedeputeerde Staten. In zowel het gesprek met de commissie VPPS als in de online enquête van Provinciale Staten Noord-Brabant is gewezen op het voordeel voor Gedeputeerde Staten dat ze ook kunnen bogen op de ervaring van de ambtelijke organisatie die onder hun gezag staat.

Uit de input van de griffies en Statenleden van beide provincies komt naar voren dat ervaring een belangrijke factor is in het goed kunnen vervullen van de duale rol die Provinciale Staten is toebedacht. Ervaring helpt bij het kennen van de wegen om politiek-bestuurlijk iets voor elkaar te krijgen. Dat gaat niet alleen om het vertrouwd zijn met de formele procedures, maar ook om gevoel hebben voor onderlinge verhoudingen, het politieke krachtenveld ('bestuurlijk vernuft') en intermenselijke relaties. Een meerderheid van Statenleden die deelnamen aan het gesprek in VPPS en de online enquête was het eens met de stelling: 'Omdat er gemiddeld minder ervaring is in Provinciale Staten (door kortere tijd dat mensen in Provinciale Staten hebben gezeten/zitten), kost het meer moeite tegenwicht te bieden aan Gedeputeerde Staten'.³ Een deelnemer sprak over een 'dubbele handicap':

'Aan de ene kant kost het voor een nieuw Statenlid zeker één jaar om erin te komen; er is tenminste een jaar nodig om op vlieghoogte te komen. Aan de andere kant wordt juist in dat eerste jaar de koers bepaald. Dat kan elkaar bijten.'

Ook benoemde een Statenlid dat ervaring ongelijk verdeeld kan zijn tussen de verschillende partijen, waar partijen met veel ervaring voordeel van hebben. En als de

partijen met ervaring vooral in de coalitie zitten, is er een nadeel voor de oppositie.

Kanttekeningen die zijn gemaakt bij het hebben van ervaring als Statenlid zijn dat levenservaring of ervaring in andersoortige banen net zo belangrijk kan zijn. En sommige Statenleden pakten 'hoe het werkt' heel snel op, ondersteund door de griffie en handreikingen van bijvoorbeeld *Statenlid.nu*.

De griffie Limburg benoemde nog specifiek het belang van een goede invulling van de rol van voorzitter van vergaderingen en bijeenkomsten. Ook dat vraagt gevoel en vaardigheden die mensen in meer of mindere mate hebben en/of op andere plekken dan in Provinciale Staten kunnen hebben opgedaan. Ervaring is dus meer dan alleen het aantal jaren dat iemand in Provinciale Staten zit. De griffie Noord-Brabant voegde daaraan toe dat als het gaat om gevolgd opleiding en/of werkervaring van Statenleden er afgelopen 10 jaar niet heel veel is veranderd in de bagage die ze gezamenlijk meebrengen. Wel is door de groei van het aantal fracties deze bagage meer verspreid dan in het verleden. Dat merkt de griffie in het grotere beroep dat op hun ondersteuning wordt gedaan.

In het gesprek met de commissie VPPS van Limburg werd nog genoemd dat de verantwoordelijkheid die Statenleden voelen groter is dan 20/30 jaar geleden.

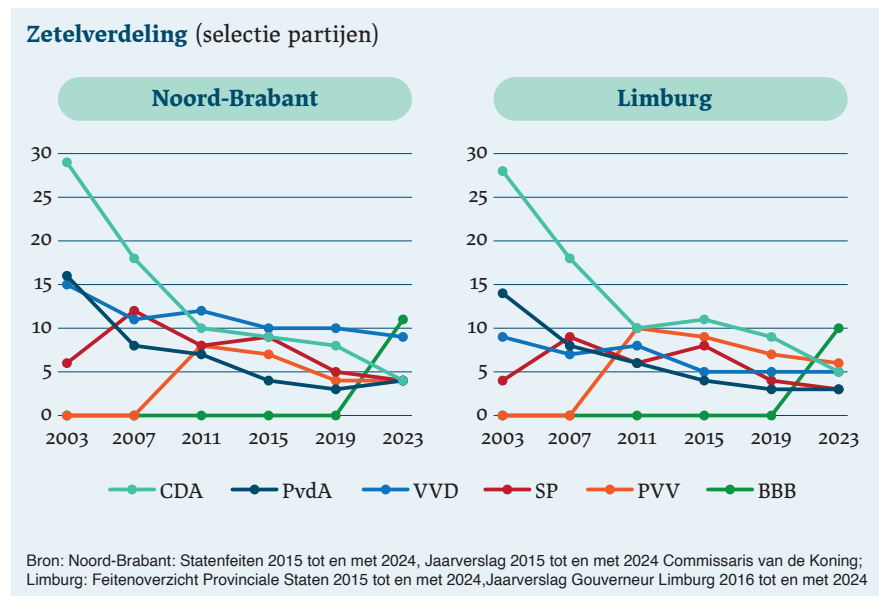
'De keuzes die gemaakt moeten worden zijn veel verstrekkender en ingrijpender en er is meer geld mee gemoeid dan decennia geleden. Als je je als Statenlid hierop goed wil voorbereiden en dit goed wil doen, dien je zowel alle stukken te lezen, als ook voldoende mensen te spreken. Dat wringt. Naast baan en privéleven, komt mensen spreken vaak in het geding. Statenleden voelen zich dan ook vaker tekortschieten.', zo werd gesteld.

Kleinere fracties vergroten opgave Provinciale Staten

Naast de eigen bagage die Statenleden hebben, zijn hun fracties een belangrijke eerste 'schil' die hun bagage kan aanvullen. Hoe staat het met die fracties, wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen en wat betekenen die voor duale dynamiek en toerusting? Een duidelijke trend is die waar te nemen bij fracties in Provinciale Staten is dat hun gemiddelde omvang afgelopen decennia is gedaald. Figuur 3 laat de trends zien voor Noord-Brabant en Limburg over de afgelopen 20 jaar. De figuur laat zien dat vooral de grote fracties sterk hebben ingeleverd in het aantal zetels. In de gevoerde gesprekken met griffies en Statenleden is bevestigd dat het

³ In de online enquête die is uitgezet bij Provinciale Staten Noord-Brabant scoorden de deelnemers op deze stelling gemiddeld 3,8 op een vijfpuntschaal van 1-5 (1 geheel oneens tot 5 geheel eens).

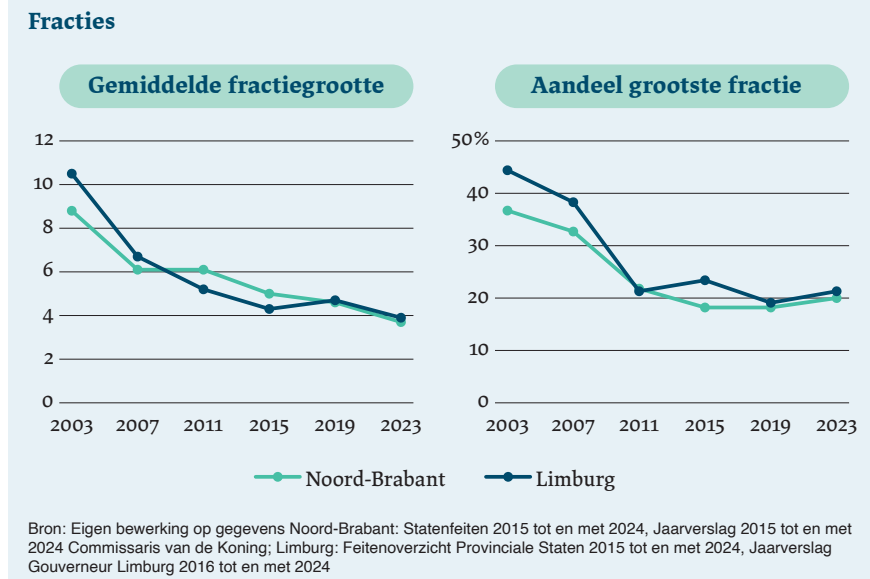
voor kleinere fracties lastiger is om goed toegerust te zijn voor het uitvoeren van het lidmaatschap van Provinciale Staten. Het heeft invloed op de mogelijkheden om dossiers en werkzaamheden te verdelen en specialismen te benutten en op te kunnen bouwen.



Figuur 3 Zetelverdeling Noord-Brabant en Limburg, 2003-2023

Als gevolg van een wetwijziging werd in 2007 het aantal Statenleden in Nederland verlaagd van 764 naar 564. In Limburg ging het aantal van 63 naar 47 (-25%), in Noord-Brabant van 79 naar 55 (-30%). Daarnaast nam het aantal fracties in Provinciale Staten toe. Aan het begin van de bestuursperiodes 2003-2023 nam het aantal fracties in Noord-Brabant toe van 9 tot 15. In Limburg verdubbelde het aantal fracties van 6 naar 12. In onderstaande figuur 4a is zichtbaar dat de gemiddelde fractiegrootte in deze perioden meer dan gehalveerd is.

Naast gemiddeld kleinere fracties is een duidelijke trend dat er geen sprake meer is van één dominante fractie. Figuur 4b laat zien dat het aandeel van de grootste fractie in zowel Noord-Brabant als Limburg sterk is gedaald. In Noord-Brabant ging dit van afgerond 37% in 2003 naar 20% in 2023. In Limburg vond een nog iets sterkere daling plaats: van 44% naar 21%.



Figuur 4 Gemiddelde fractiegrootte en aandeel grootste fractie in Provinciale Staten Noord-Brabant en Limburg, 2003-2023

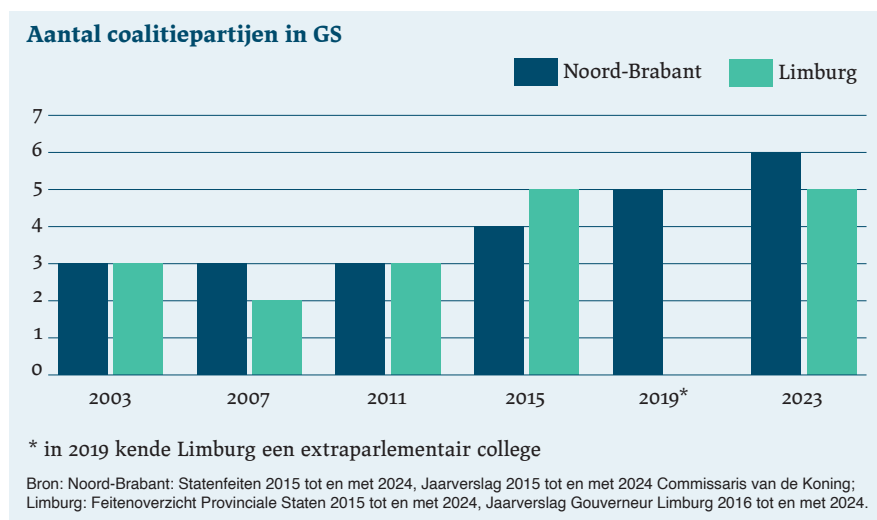
De afname van het relatieve gewicht van de grootste partij maakt samenwerking met meer fracties noodzakelijk en vergroot daarmee de bestuurlijke complexiteit. Dit leidt tot een minder voorspelbaar krachtenveld en kan de stabiliteit van coalities onder druk zetten, doordat er meer onderlinge verschillen zijn en meerderheden kwetsbaarder worden. Met name de periode 2019-2023 is bestuurlijk gezien in zowel Noord-Brabant als Limburg⁴ ook feitelijk onrustig geweest.

De trend van kleinere fracties en toegenomen onrust in het bestuur van de provincies heeft invloed op de duale dynamiek: niet alleen is het lastiger als Provinciale Staten-lid en fractie om voldoende bagage te organiseren, een sterk tegenwicht van Provinciale Staten richting Gedeputeerde Staten kan ook sneller ongemakkelijk voelen: als het steeds meer moeite kost om een coalitie te vormen binnen Gedeputeerde Staten, kan extra druk vanuit Provinciale Staten als ongewenst of ongemakkelijk voelen. Dat het steeds meer moeite kost om coalities te vormen laten ook de cijfers

⁴ In Limburg speelde daarbij ook een rol dat er in 2021 een integriteitkwessie speelde, die uiteindelijk leidde tot het terugtreden van de Commissaris van de Koning en het gehele college.

in figuur 5 zien: waar 20 jaar geleden coalities uit twee tot drie partijen bestonden en over het algemeen de bestuursperiode uitzaten⁵, zijn het nu 5 tot 6 partijen die tot overeenstemming moeten zien te komen en blijven. In 2019 had Limburg een extraparlamenteair college.

In een degelijke context wordt ook iets anders gevraagd van de bagage van Statenleden: vaardigheden om aan de ene kant de eigen duale rol te kunnen spelen en aan de andere kant bij te dragen aan een goed werkend en stabiel provinciaal bestuur. De toename van het aantal fracties en teruggang van dominante partijen betekenen voor de duale dynamiek tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten dat het verkrijgen van meerderheden lastiger is. Positief geduid betekent dit dat de invloed van kleine fracties om tot die meerderheid te komen groter wordt, of zij nu in de coalitie of oppositie zitten.



Figuur 5 Aantal coalitiepartijen in Noord-Brabant en Limburg, 2003-2023

Op de stelling 'Doordat we kleinere fracties hebben dan een tijd geleden, is het moeilijker alle informatie die beschikbaar is goed te kunnen verwerken' reageerden de deelnemende Provinciale Statenleden van Limburg en Noord-Brabant iets verschil-

lend. In het gesprek met de commissie VPPS van Limburg werd de stelling vooral bevestigd. Daarbij werd erop gewezen dat grotere partijen het voordeel hebben dat ze voldoende budget hebben om een voltijd fractiemedewerker aan te stellen die alle informatie kan verwerken. Kleinere partijen hebben dat niet. Recentelijk hebben Provinciale Staten Limburg – na voornoemde constatering – over uitbreiding van de fractieondersteuning voor alle fracties besloten. In de online enquête van Provinciale Staten Noord-Brabant werd bovenstaande stelling deels erkend, maar ook deels gerelativeerd. Bij de laatste groep werd als toelichting gegeven dat het niet alleen gaat om de omvang van fracties, maar vooral ook om de kwaliteit en dat er ondersteuning mogelijk is. Een manier waarop kleinere fracties hun mogelijkheden tot inbreng en specialisatie vergroten is door gebruik te maken van burger(commisie-) leden. Deze nemen namens een fractie of als plaatsvervanger van een Statenlid deel aan vergaderingen die dienen ter voorbereiding op een besluit.⁶

Toegenomen belang van ondersteuning

Bovenstaande ontwikkelingen maken dat in het algemeen de bagage die Statenleden zelf meebrengen kwetsbaarder is geworden in de afgelopen periode. Dit betekent dat het belang van ondersteuning voor het goed werken van het dualisme is toegenomen. De belangrijkste partijen die daarbij een rol spelen (eerder al genoemd in hoofdstuk 2), komen in deze paragraaf aan bod, met aandacht voor de griffies, ambtelijke ondersteuning en de rekenkamer.

Een eerste belangrijk orgaan voor de ondersteuning van Provinciale Staten betreft hun eigen griffie, die bij de introductie van de dualisering is ingesteld.

Als het gaat om de afgelopen 10 jaar, merken zowel de griffie van Noord-Brabant als Limburg dat het beroep vanuit Provinciale Staten op hun ondersteuning is gegroeid. De omvang van de griffies is daarop aangepast. Deze groei was onder andere nodig om de groei van het aantal fracties en aantal burgerleden⁷ bij te kunnen benen. Bijzonderheden als het tussentijds vertrek van Statenleden leveren nog extra werk op voor de griffies. Bij het bieden van ondersteuning kan gebruikt worden gemaakt van informatie van *Statenlid.nu*, waarvoor de griffies van Limburg en Noord-Brabant ook input hebben geleverd. Voorbeelden zijn handreikingen en infographics voor Statenleden.

⁵ In 2012 viel de coalitie van PVV, CDA en VVD en ging verder zonder de PVV.

⁶ Zie <https://periklesinstituut.nl/kennisbank-item/wat-is-een-burgerlid/>

⁷ Zo nam het aantal burgerleden in Noord-Brabant toe van 5 in 2022 naar bijna 20 in 2023 en 2024.

Naast de griffies kunnen leden van Provinciale Staten ook fractieondersteuning krijgen. In de praktijk in zowel Noord-Brabant als Limburg blijken Provinciale Staten terughoudend te zijn in het gebruiken van die ondersteuning. Zo wordt het budget voor fractie ondersteuning in Provinciale Staten Noord-Brabant niet geheel benut.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft via onderzoek en een handreiking⁸ aandacht gegeven aan dit onderwerp, wat door de griffie van Limburg is opgepakt en recent wel heeft geleid tot een besluit in het uitbreiden van de fractie-ondersteuning. De griffie Limburg is ervan overtuigd dat een deel van de kennisoverdracht via deze schakel meer en beter bij Statenleden terecht kan komen. Voor de griffie in Noord-Brabant is het afgelopen jaren lastig gebleken een goede verbinding met fractie-ondersteuners op te bouwen. Vele personele wisselingen bij de fractie-ondersteuning en het meer thuis werken hebben de verbindingen, ook van de fractie-ondersteuners onderling, dunner gemaakt dan in het verleden.

Een vorm van ondersteuning die Provinciale Staten ook ter beschikking staan is het beroep doen op ambtelijke assistentie. Deze mogelijkheid is goed in beeld bij Provinciale Staten. De griffie van Noord-Brabant geeft aan dat herijkingen van de verordening die daarover gaat daaraan bijdraagt. De griffie van Limburg benoemt daarbij het belang van duidelijkheid over de grenzen en voorwaarden van ambtelijke assistentie, om ervoor te zorgen dat ambtenaren daar op een goede manier mee om kunnen gaan. In de basis vallen ambtenaren namelijk onder het gezag van Gedeputeerde Staten (zie hoofdstuk 2).

Inhoudelijke ondersteuning krijgen leden van Provinciale Staten ook van de provinciale rekenkamer, in het geval van Noord-Brabant en Limburg van de Zuidelijke Rekenkamer. De wettelijke geborgde positie van deze rekenkamer en bepalingen over de behandeling in Provinciale Staten van de rapporten van de rekenkamer, maken dat de rapporten een zekere aandacht krijgen (rapporten moeten worden aangeboden, toegelicht en besproken in Provinciale Staten). De griffie Limburg geeft aan dat wanneer onderwerpen zijn aangedragen door Provinciale Staten zelf, dit in het algemeen leidt tot uitgebreidere aandacht voor en landing van de onderzoeken. Provinciale Staten kunnen hun voorkeuren voor onderzoek laten

blijken in de bespreking van het jaarlijkse werkprogramma van de Zuidelijke Rekenkamer. De rapporten van de rekenkamer worden door Provinciale Staten besproken in vergaderingen van Provinciale Staten. Leden van Provinciale Staten geven aan de rapporten vaak te waarderen om het overzicht en inzicht dat ze geven over verschillende dossiers en ze vaak een ander perspectief meebrengen. De echte doorwerking van de rekenkameronderzoeken na de behandelingen in Provinciale Staten is lastiger waar te nemen. Dit omdat wijzigingen in beleid en uitvoering vaak enige tijd vergen om te kunnen worden doorgevoerd en niet op voorhand duidelijk is wanneer dit zal plaatsvinden. De Zuidelijke Rekenkamer monitort dit zelf en sinds de Wet versterking decentrale rekenkamers is het ook een verplichting aan Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten te informeren over de opvolging van aanbevelingen van de rekenkamer.

Naast het onderzoek van de rekenkamer hebben Noord-Brabant en Limburg beide hun eigen aanvullende bronnen van onderzoek. Er wordt in Noord-Brabant, naast het werk van de Zuidelijke Rekenkamer, gebruik gemaakt van het werk van Brabant Kennis en Brabant Advies. De griffie wijst leden van Provinciale Staten ook op de rapporten van deze instellingen voor het ophalen van kennis.

Provinciale Staten Limburg heeft een eigen Statenonderzoeksfunctie. De onderzoeksagenda hiervoor wordt door Provinciale Staten vastgesteld en kent enkele vaste onderdelen (analyse van begrotings- en verantwoordingsdocumenten, analyse van rapportages in het kader van de Regeling Grote Projecten die de provincie kent). Statenleden verwijzen regelmatig naar de rapportages die hieruit volgen.

Een bijzonderheid in de toerusting van Provinciale Staten Limburg voor hun rol in het duale bestuur is de instelling van de eerder genoemde commissie VPPS. Zoals de naam aangeeft is het doel van deze commissie om regelmatig te reflecteren op de eigen positie van Provinciale Staten in het provinciale bestuur en die waar nodig te versterken. De commissie heeft als formele rol gekregen te adviseren aan het Presidium over ontwikkelingen en producten die kunnen bijdragen aan de verbetering van de informatiepositie van Provinciale Staten en voorstellen te doen over de volgende thema's: effectiever vergaderen, (meer) tijd voor contact met de Limburgers, ontwikkeling rolopvatting Provinciale Staten.

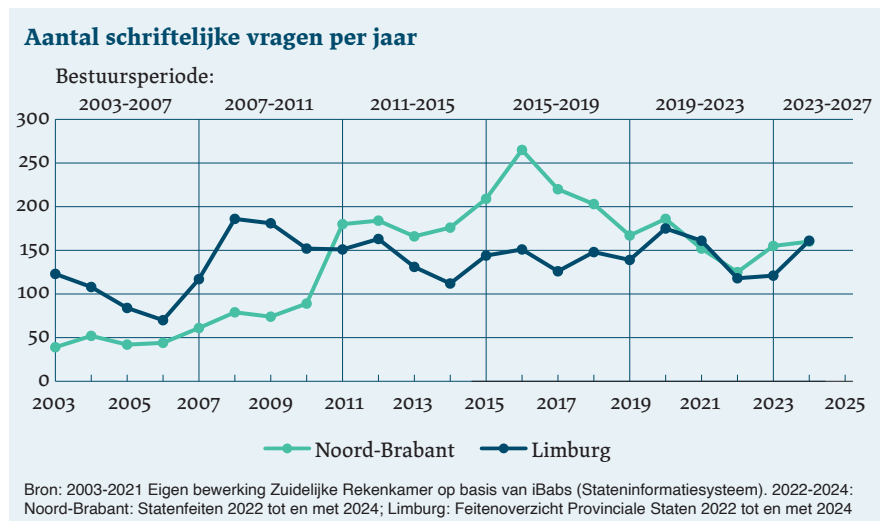
⁸ Ministerie van BZK, Handreiking fractieondersteuning Provinciale Staten, Den Haag, 2023.

De griffie Noord-Brabant geeft aan dat binnen het Presidium van die provincie is afgesproken regelmatig te reflecteren op de positie en het functioneren van Provinciale Staten. De publicatie van de rekenkamer kan dit bevorderen, met basale vragen als: Hoe effectief zijn de debatten? Hoe leuk zijn deze? Wat hebben Provinciale Staten bereikt in de afgelopen bestuursperiode en wat niet? Waar moet Provinciale Staten mee verder? Hoe te opereren als Provinciale Staten in een netwerksamenleving?

Een bron voor het werk van beide Provinciale Staten zijn verder werkbezoeken. Zowel in Noord-Brabant als Limburg worden in de vergaderagenda vrijdagen vrijgehouden om ruimte te hebben voor deze werkbezoeken.

Een bredere zoektocht volgens beide griffies is hoe Provinciale Staten meer kunnen sturen op de lange termijn agenda. In de praktijk bepalen Gedeputeerde Staten die nog vaak. Dan gaat het zowel om wanneer welke onderwerpen worden behandeld als welke lange termijn kennisagenda daarbij hoort.

Vragen, amendementen en moties meest gebruikte instrumenten



Figuur 6 Aantal schriftelijke vragen Provinciale Staten Brabant en Limburg, 2003-2024

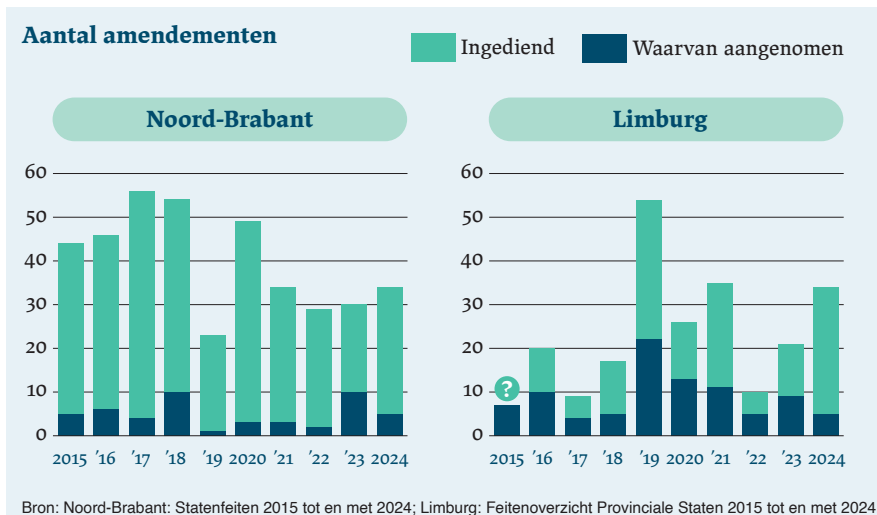
Om hun duale rol te vervullen, staan Statenleden veel instrumenten ter beschikking, zoals die al zijn genoemd in hoofdstuk 2. Van al deze instrumenten maken leden van Provinciale Staten van Noord-Brabant en Limburg in de praktijk het meest gebruik van vragen, moties en amendementen. De schriftelijke vragen die Provinciale Staten stellen worden systematisch geregistreerd en laten het onderstaande beeld zien voor Noord-Brabant en Limburg. Mondelinge vragen zijn veel minder in gebruik in beide provincies.⁹

Noord-Brabant kende in de afgelopen 22 jaren afgerond gemiddeld 138 schriftelijke vragen per jaar, Limburg gemiddeld 137. In Limburg schommelt het gebruik tussen de 70 en 186 schriftelijke vragen per jaar. In Noord-Brabant stijgt het aantal schriftelijke vragen eerst sterk van 39 naar 265 in de periode 2003 tot en met 2016, om vervolgens weer iets af te nemen naar 125 in 2022. De cijfers tonen aan dat het instrument schriftelijke vragen duurzaam is ingebed in de praktijk van Provinciale Staten.

Naast schriftelijke vragen dienen leden van Provinciale Staten ook regelmatig amendementen in om hun invloed te doen gelden. Figuur 7 laat de precieze aantallen zien voor de afgelopen jaren. Provinciale Staten Noord-Brabant dienden de afgelopen jaren gemiddeld 40 amendementen per jaar in, tegenover 24 in Limburg. De indieningsfrequentie ligt daarmee flink hoger in Brabant, maar de kans op aannemen is aanzienlijk kleiner dan in Limburg. In Brabant werd gemiddeld slechts 12% van de amendementen aangenomen, terwijl dit in Limburg ruim 40% bedroeg. Het amendementeninstrument wordt daarmee in beide provincies benut, maar kent in Limburg een grotere effectiviteit. Dit kan samenhangen met verschillen in politieke cultuur, coalitiediscipline of de inhoudelijke afstemming voorafgaand aan indiening.

Ook moties worden veelvuldig ingediend door Provinciale Staten, waarvan de cijfers voor Noord-Brabant en Limburg zijn opgenomen in figuur 8. Voor beide provincies geldt dat het aantal aangenomen moties ver achterblijft bij het aantal ingediende moties, in Noord-Brabant sterker dan in Limburg.

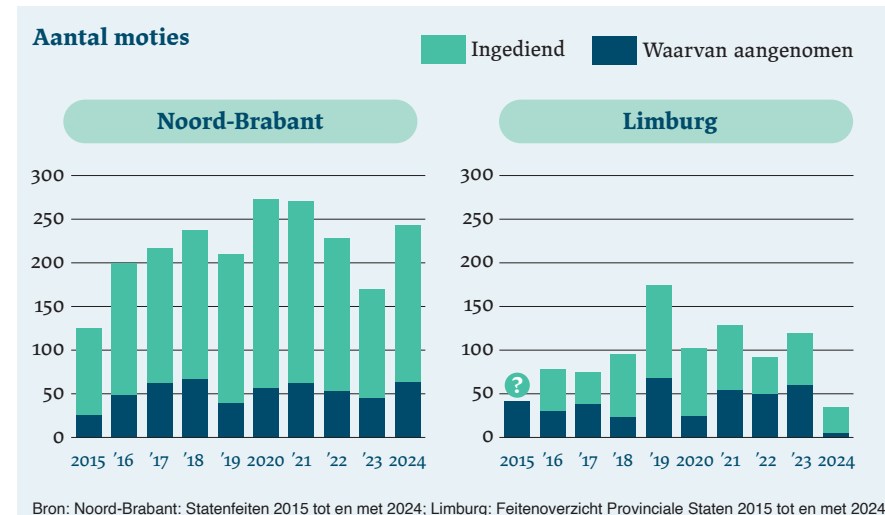
⁹ Op basis van geregistreerde mondelinge vragen schommelt dit aantal tussen de enkele tot hooguit 30 per jaar.



Figuur 7 Aantal ingediende en aangenomen amendementen Provinciale Staten Brabant en Limburg, 2015-2024

Provinciale Staten in Noord-Brabant dienden jaarlijks gemiddeld 217 moties in, tegenover 108 in Limburg. Daarmee is de motiedichtheid in Brabant dubbel zo hoog. Het slagingspercentage in Limburg is echter ook hier aanzienlijk groter: 40% van de ingediende moties werd daar aangenomen, tegenover 24% in Brabant. Dit verschil wijst wellicht op een andere benadering: in de gesprekken met beide griffies is als mogelijke verklaring genoemd dat Limburgse Statenleden voorafgaand actiever kijken naar en werken aan draagvlak, wat bijdraagt aan een grotere kans op aanneming.

Hiermee zijn de meest gebruikte instrumenten die Provinciale Staten inzet voor de invulling van de duale rol beschreven. Andere instrumenten worden heel beperkt ingezet, zoals het recht op initiatief. In de gesprekken die zijn gevoerd met de griffies en Statenleden wordt hierover opgemerkt dat het doen van initiatiefvoorstellen veel expertise en tijd vraagt, die Statenleden niet hebben. Het laatste initiatiefvoorstel van Provinciale Staten Limburg dateert volgens een lid van de commissie VPPS alweer van meer dan 6 à 10 jaar terug, waarbij wordt opgemerkt dat de schrijver ervan destijds vanuit zijn baan daar tijd voor kreeg. Andere leden van de commissie VPPS geven aan dat ze wel al vaker met de gedachte aan een initiatiefvoorstel



Figuur 8 Aantal ingediende en aangenomen moties Provinciale Staten Brabant en Limburg, 2015-2024

hebben 'gespeeld', maar al ontmoedigd waren voordat ze er echt aan waren begonnen. Gesteld wordt dat er een tusseninstrument zou moeten zijn, een opstapje naar initiatiefvoorstel; een soort van initiatiefmotie.

In de online enquête die bij Provinciale Staten Noord-Brabant is uitgezet merkt een aantal Statenleden op dat ook de politieke haalbaarheid van een initiatiefvoorstel vaak gering is: een meerderheid van Provinciale Staten moeten instemmen met het gebruik ervan, waarop partijen in de coalitie vaak niet zitten te wachten of het niet nodig vinden. Dit blijkt ook uit cijfers die beschikbaar zijn: in de afgelopen bestuursperiodes zijn in Noord-Brabant wel enkele initiatiefvoorstellen in gang gezet, maar slechts een uitzondering haalt de eindstreep, omdat ze uiteindelijk niet worden aangenomen door een meerderheid van Provinciale Staten.

Statenleden deinzen er om deze redenen voor terug het recht op initiatief in te zetten, ook al zouden ze hiervoor een beroep kunnen doen op de griffies en ambtelijke organisaties. Hetzelfde geldt voor het inzetten van het enquêterecht als instrument. Provinciale Staten Limburg is hierbij de uitzondering die de regel bevestigt: in 2021 is dit instrument door Provinciale Staten Limburg ingezet rond een integriteits-

kwestie.¹⁰ In de sessie met de commissie VPPS is echter aangegeven dat dit erg veel tijd heeft gekost.

Verder zijn er ook weinig voorbeelden van de inzet van het enquêterecht op provinciaal niveau. Het kan worden gezien als 'ultimum remedium'. De griffie van Limburg geeft aan dat wanneer Gedeputeerde Staten proactief informatie verstrekken en korte lijnen met Provinciale Staten onderhouden, de inzet van bijzondere of zware instrumenten door Provinciale Staten ook niet nodig is.

In de online enquête die is uitgezet bij Provinciale Staten Noord-Brabant scoorden de deelnemers gemiddeld 3,7 van een maximum van 5 sterren op de stelling: 'Het gebruiken van 'zwaardere' instrumenten zoals het zelf doen van onderzoek (Statenonderzoek, enquêteonderzoek) of het zelf komen met initiatiefvoorstellen (initiatiefrecht) is te ingewikkeld en tijdrovend.' Ook in de sessie met VPPS in Limburg waren de meeste deelnemers het met deze stelling eens.

Meer 'balances' in de toekomst?

Het totaalbeeld dat volgt uit voorgaande paragrafen is dat de bagage van Provinciale Staten om hun duale rol goed te kunnen vervullen kwetsbaarheden kent, het belang van goede ondersteuning is toegenomen en Provinciale Staten in de praktijk vooral 'lichtere' instrumenten toepassen. Het blijkt een uitdaging om een gelijkwaardige positie te realiseren in de verhouding tot Gedeputeerde Staten, laat staan echt als 'hoofd van de provincie' te fungeren. Dit laatste wordt maar zeer beperkt ervaren door de Statenleden die de rekenkamer in het kader van deze publicatie heeft gesproken (Limburg) of vragen gesteld via een online enquête (Noord-Brabant). In de praktijk overheerst toch het gevoel dat Gedeputeerde Staten het hoofd van de provincie zijn. Gesteld wordt dat het speelveld ongelijk is.

'Provinciale Staten staan met 47 goedwillende Statenleden (Limburg) tegenover een college dat wordt ondersteund door communicatieadviseurs, bestuursadviseurs én 900 ambtenaren met veel (dossier)kennis en ervaring. Dit voelt als David tegen Goliath.'

In de online enquête die is uitgezet bij Provinciale Staten Noord-Brabant is de gemiddelde score 2,5 van de maximaal 5 sterren op de stelling: 'De Grondwet noemt

Provinciale Staten «het hoofd van de provincie». Dit vind ik een goede omschrijving van hoe het in onze provincie werkt.' Dit geeft aan dat onder de deelnemers de steun voor de stelling beperkt is. In deelnemers die een toelichting hadden gegeven op hun (lage) score was het sentiment het meest negatief:

'Het is toch meer Gedeputeerde Staten dat de klok slaat', 'In de praktijk is de commissaris van de Koning met de gedeputeerden de baas', 'Provinciale Staten zijn het hoofd van de provincie, maar wordt in de praktijk vaak «buitenspel» gezet door Gedeputeerde Staten.'

Bovenstaande ervaringen geven aan dat er alle aanleiding is voor versterking van de 'balances' uit de 'checks and balances' die Provinciale Staten verwacht worden uit te voeren in het duaal bestel. In de sessie met de commissie VPPS van Limburg werd een aantal mogelijkheden genoemd om de verwachtingen omtrent de duale rol van Provinciale Staten beter waar te kunnen maken. Deze hadden allemaal betrekking op het creëren van betere randvoorwaarden en ondersteuning:

- Extra fractiemedewerkers waartoe recentelijk door Provinciale Staten Limburg is besloten.
- Voltijd Statenleden (uitgebreidere aanstelling) voor effectieve besluiten en weer/meer volksvertegenwoordigende rol.
- Meer passende financiële waardering, waarbij het niet alleen gaat om de hoogte van de vergoeding maar bijvoorbeeld ook pensioenopbouw (die er nu niet is).
- Communicatiemogelijkheden Provinciale Staten verbeteren. Zo verschijnen er ten opzichte van de vorige periode bijna geen nieuwsberichten meer; politieke berichtgeving L1 is extreem achteruit gegaan. Ook het kunnen benutten en bewerken van videofragmenten van Provinciale Staten-vergaderingen is ingewikkeld.
- Provinciale ondersteuning vanuit de eigen partij. Niet elke partij heeft een provinciale afdeling. In het verleden kregen Statenleden vaak ondersteuning van provinciale afdelingen, maar met het wegvallen of ontbreken van deze afdelingen is ook deze ondersteuning afwezig.
- Goede regelingen vanuit de werkgever om het Statenwerk te kunnen uitvoeren in combinatie met de hoofdfunctie. Bij de overheid zijn daarvoor regelingen en zelfstandigen maken hierin eigen keuzes, maar daarbuiten is het lastig. Hier kan worden geleerd van voorbeelden uit het buitenland, waar een werkgever gecompenseerd wordt voor het inleveren van tijd voor Statenwerk.

¹⁰ Enquêtecommissie Kwestie Koopmans (2022), Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de provincie Limburg.

Als het gaat om de toekomst is tot slot nog van belang te benoemen het gebruik en de mogelijkheden van kunstmatige intelligentie (AI). Uit het gesprek met de commissie VPPS Limburg en de online enquête Provinciale Staten Noord-Brabant komt naar voren dat het gebruik van AI bij veel Statenleden praktijk is, waarbij een aantal erop wijzen dat dit ook steeds meer standaard zit ingebouwd in bestaande applicaties. Zeker bij het zoeken en verzamelen van informatie wordt AI al veel gebruikt. Daarnaast verwachten veel Statenleden in de toekomst (nog) meer gebruik te gaan maken van AI bij de verwerking van informatie. Concrete voorbeelden waar ze nu al AI voor inzetten en die in de sessie met de commissie VPPS naar voren kwamen:

- De eigen inbreng goed in Nederlandse taal krijgen en teksten laten vertalen naar B1 niveau.
- Het (op)stellen van vragen, ook ter plekke tijdens een vergadering.
- Samenvattingen van stukken laten maken, de hoofdpunten geven uit de 10 meest recente nieuwsartikelen over een onderwerp, e.d.
- Er kan gebruik worden gemaakt van een eigen AI tool die is ontwikkeld binnen de provincie Limburg.

Wel is er breed besef bij de betrokken Provinciale Statenleden dat AI zorgvuldig moet worden toegepast en iets wel een eigen verhaal moet blijven. AI is een hulpmiddel, het eigen verstand en eigen kritische blik blijven nodig. Meer over dit onderwerp is te vinden in hoofdstuk 5 van deze publicatie.



foto Valerie Kuypers

4 Leren van landelijke duale dynamiek

door Nellie Verbugt en Jeroen Kerseboom¹

4.1 De explicitering van de eigen rol van de volksvertegenwoordiging

In Nederland is op provincieniveau sinds 2003 sprake van dualisme: met voor Provinciale Staten een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol en Gedeputeerde Staten die het dagelijks bestuur vormen en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid.² Het dualisme op landelijk niveau kent al een veel langere geschiedenis en bestaat in de basis vanaf de Grondwet van 1848. Een blik op de ervaringen en ontwikkelingen in 'Den Haag' kan interessant zijn voor het invullen van de duale rol van Provinciale Staten. Kijkend naar 'Den Haag' is te zien en merken dat het duale bestuursmodel stevig verankerd en robuust is (scheiding tussen de wetgevende macht (parlement/Eerste en Tweede Kamer) en uitvoerende macht (regering/kabinet). Instrumenten die relatief recent pas ter beschikking staan van leden van Provinciale Staten, kennen al een lange geschiedenis in de Tweede Kamer. Belangrijke voorbeelden zijn het initiatiefrecht, het budgetrecht, het enquêterecht, een eigen griffie en eigen rekenkamer. Een ander voorbeeld is de Regeling Grote Projecten, waarmee de volksvertegenwoordiging om aanvullende informatie kan vragen over grote projecten met aanmerkelijke effecten en risico's. De provincie Limburg heeft sinds enige tijd een dergelijke regeling³, die al langer bestaat voor de Tweede Kamer. De regeling wordt in Limburg ook actief gebruikt, wat inhoudt dat Provinciale Staten worden voorzien van extra reguliere informatie over geselecteerde grote projecten om hun controlerende rol goed waar te kunnen maken.⁴ Concreet betekent dit dat Statenleden 1 tot 4 keer per jaar (afspraken op maat) aanvullende voortgangsinformatie ontvangen naast de informatie in de reguliere planning en controldocumenten (begroting, jaarstukken).

¹ Nellie Verbugt is bestuurslid van de Zuidelijke Rekenkamer en voormalig lid van de Tweede Kamer. Jeroen Kerseboom was enkele jaren directeur-secretaris van de Zuidelijke Rekenkamer en hoofd van de Dienst Onderzoek en Analyse. Dit hoofdstuk is een uitwerking van een gesprek met Nellie en Jeroen.

² Wet dualisering provinciebestuur trad in 2003 in werking.

³ Zie [file:///H:/Downloads/pb-2025-21241_regeling_grote_projecten_provincie_limburg_2025%20\(1\).pdf](file:///H:/Downloads/pb-2025-21241_regeling_grote_projecten_provincie_limburg_2025%20(1).pdf).

⁴ In totaal gaat het anno 2026 om zes projecten die vallen onder de Regeling Grote Projecten van de provincie. Daarnaast worden nog twee grote projecten behandeld in de geest van de regeling.

Kijkend naar het landelijk niveau zou je kunnen zeggen dat de dynamiek van het duale bestel niet zozeer zit in de instrumenten zelf: deze zijn behoorlijk stabiel. De dynamiek zit eerder in het politieke speelveld, waar meer dan voorheen coalitie en oppositie wisselen, partijen komen en gaan, fracties gemiddeld kleiner van omvang zijn en Kamerleden en bewindsliden korter hun functie vervullen. Dat heeft gevolgen voor en vraagt iets van de ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Het bieden van expertmatige kennis, het zicht hebben op de achtergronden van eerdere besluiten, het kunnen plaatsen in een bredere context en begrip hebben van juridische en bestuurlijke (on-)mogelijkheden wordt dan meer afhankelijk van ondersteunende instanties. Dit alles geldt ook op provinciaal niveau (zie hoofdstuk 3).

Een verschil tussen het landelijke en provinciale niveau is dat leden van de Tweede Kamer meer kennisinstellingen en eigen ambtelijke capaciteit ter beschikking hebben om zich te laten toerusten. Die is recent nog uitgebreid, met de oprichting in 2017 van een eigen Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer, waar inmiddels ongeveer 90 personen werkzaam zijn. Voorbeelden van ondersteuning die de DAO biedt zijn het ondersteunen bij de uitvoering van parlementaire onderzoeken en enquêtes, het opstellen van voorbereidende notities voor debatten, het uitvoeren van een technische check op de dekking van amendementen met financiële gevolgen, het onderhouden van contacten met andere kennisinstellingen.⁵ Provinciale Staten Limburg hebben sinds 2015 een eigen Statenonderzoeksfunctie, bestaande uit een Statenonderzoeker en een medewerker onderzoek.

4.2 Rekenkamer als instrument van de volksvertegenwoordiging

Provinciale rekenkamers zijn opgericht bij de introductie van het dualisme op provinciaal niveau. Formeel vastgelegd in de Provinciewet. Zij worden vaak geduid als ‘instrument van Provinciale Staten’. De wortels van toezichthoudende rekenkamers gaan terug tot in de 15e eeuw. Op landelijk niveau werd de Algemene Rekenkamer – in zijn huidige vorm – opgericht in 1814. De Algemene Rekenkamer ziet zich als eerste als ‘instrument van de Eerste Kamer en Tweede Kamer’. In de loop van de tijd is de Algemene Rekenkamer steeds meer een instituut geworden dat de Tweede Kamer helpt bij inzicht in de inkomsten en uitgaven van de regering en afleggen van publieke verantwoording daarover. In de formulering van de Algemene Rekenkamer

zelf: ‘We rapporteren afzonderlijke onderzoeken aan het parlement, zodat Kamerleden kunnen bepalen of het beleid van de minister doeltreffend is’. Formeel is dit ook vastgelegd in de Comptabiliteitswet.⁶ Meer dan adviesraden die primair gericht zijn op het uitvoerend bestuur, wordt de Algemene Rekenkamer door de Tweede Kamer dan ook wel gezien als onafhankelijk en ondersteunend voor hun eigen rol. Maar tegelijkertijd moet de Algemene Rekenkamer steeds zijn meerwaarde bewijzen tussen allerlei andere landelijke adviesraden en kennisinstellingen, die ook bronnen voor toerusting zijn.

Voor een breed vertrouwen en goede landing van onderzoeken is verder van belang dat de Algemene Rekenkamer transparant is voorafgaand aan het doen van onderzoek. Dat begint al bij het open zijn over voornemens tot het doen van onderzoek. Dit geldt ook voor provinciale rekenkamers.

4.3 Rekenkamer als instrument van institutioneel geheugen?

Door de toename van het aantal fracties en daardoor kleiner worden van de gemiddelde fractie, is het absorptievermogen van de Tweede Kamer van – bijvoorbeeld – rapporten van de Algemene Rekenkamer beperkter geworden en is er minder vanzelfsprekend voldoende (specifieke) deskundigheid om deze goed te kunnen plaatsen. Het risico bestaat dat men dan nog meer alleen die onderdelen van onderzoek haalt die aansluiten bij de eigen politieke positie. Voor de oppositie kan dit dan zijn het focussen en uitvergroten van die onderdelen van beleid en uitvoering die niet goed gaan. Dit kan de relatie tussen de Algemene Rekenkamer en de departementen aantasten. Van belang is dat de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer het hele plaatje goed schetsen, zodat de gehele Tweede Kamer en de departementen daarmee aan de slag kunnen. Ook voor provinciale rekenkamers is het van belang dat ze in hun rapporten het hele plaatje over het betreffende onderzoeksonderwerp schetsen.

Met het teruglopen van de gemiddelde zittingstermijn en daarmee ervaring van Kamerleden is verder van belang dat in ‘het hele plaatje’ de achtergrond van eerdere besluiten goed voor het voetlicht wordt gebracht. Daarbij hoort ook het antwoord op vragen als: Waarom hebben Kamerleden eerder op een bepaalde manier besloten? Het goed regelen van historisch besef in de ondersteuning is belangrijker op

⁵ Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/kennis-en-onderzoek-de-kamer>.

⁶ Comptabiliteitswet 2016, artikel 7.17.

het moment dat dit minder vanzelfsprekend aanwezig is binnen de volksvertegenwoordiging. Hetzelfde geldt voor institutionele kennis en geheugen, dat wil zeggen kennis over hoe besluitvormingsprocessen lopen en welke partijen daarbij belangen, instrumenten en hulpbronnen hebben en de geschiedenis daarvan.

4.4 Regie nemen op kennis

Voor een goede werking van een duaal bestuursmodel is het van belang dat de volksvertegenwoordiging regie neemt op de beschikbaarheid van kennis. De basisinstrumenten die daarvoor op landelijk en provinciaal niveau al langer beschikbaar zijn helpen daarbij. Hoe daarvan gebruik wordt gemaakt kan onderwerp van regie zijn, maar ook hoe steeds wordt nagedacht en gewerkt aan nieuwe vormen en instrumenten van kennisoverdracht. Een voorbeeld op landelijk niveau is de al eerder genoemde oprichting van een eigen Dienst Analyse en Onderzoek, met als brede kerntaak⁷ 'het vraaggericht structureren, ordenen, analyseren, duiden, presenteren van en adviseren over informatie om zo tot voor het parlementaire proces relevante kennis te komen'. De dienst heeft inmiddels verschillende kennisproducten ontwikkeld, die inspelen op actuele behoeften en ontwikkelingen. Een voorbeeld van een recente uitbreiding van deze kennisproducten is de parlementaire verkenning, die twee jaar geleden is geïntroduceerd. Deze is voortgekomen uit de behoefte aan een vorm van kennisvergaring tussen het relatief zware en arbeidsintensieve instrument van de parlementaire enquête en de informatie die voor vaste commissies wordt verzameld. Een ander recent voorbeeld van regie nemen op kennis door de Tweede Kamer is het vaststellen van een kennisagenda door alle vaste Kamercommissies. De doelstelling van deze agenda is om te komen tot een gemeenschappelijke kennisbasis en om de eigen kennis- en informatiepositie te versterken op gezamenlijk gekozen thema's. In dit kader worden ook rondetafelgesprekken georganiseerd en werkbezoeken afgelegd. Individuele Kamerleden bereiden activiteiten rond specifieke thema's voor. Voor en door Provinciale Staten Noord-Brabant en Limburg worden in dit kader ook stappen genomen (zie hoofdstuk 3).

⁷ Zie <https://www.tweedekamer.nl/ambtelijke-ondersteuning/organogram/griffier-van-de-tweede-kamer-der-staten-generaal/dienst-analyse>,



5 Artificiële intelligentie als toerusting voor Provinciale Staten?

door Albert Meijer en Jasper Kars¹

5.1 Inleiding

Of het nu gaat om de Provinciale Staten, de gemeenteraad of de Tweede Kamer: de functie van volksvertegenwoordiger vraagt om het doorgronden van complexe dossiers. Het verwerken van grote hoeveelheden (specialistische) informatie is een belangrijk deel van het werk. Het vak van volksvertegenwoordiger is daarmee in de kern een informatieverwerkingsproces (Krehbiel 1992). En in dit informatietijdperk waarin zoveel informatie wordt geproduceerd is adequate verwerking ervan een enorme uitdaging.

Tot kort geleden namen volksvertegenwoordigers stapels papieren mee naar huis om alles goed te lezen en te bestuderen. De afgelopen decennia is de informatietechnologie een steeds grotere rol gaan spelen. Met alle gemak van dien: volksvertegenwoordigers kunnen gemakkelijk alles opslaan, verwerken en terugzoeken. Tegelijkertijd neemt hiermee de informatiestroom eerder nog verder toe dan af en wordt de capaciteit van volksvertegenwoordigers om deze informatie te verwerken nog verder uitgedaagd.

En nu is daar de snelle opmars van artificiële intelligentie (AI). In 2021 kenmerkte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) AI als een systeemtechnologie: een technologie die alle domeinen en sectoren van onze samenleving zal veranderen, net zoals de stoommachine dat deed met de industriële revolutie. De groei en toepassing van AI betekenen ditmaal een revolutie voor het tempo en de schaal waarop informatie wordt verwerkt (Makridakis 2017). Binnen een handomdraai kunnen AI-tools complexe materie tot de kern samenvatten. En ook zijn deze tools in staat om kritische vragen te formuleren vanuit verschillende standpunten.

¹ prof. dr. A.J. Meijer is sinds 2025 bestuurslid van de Zuidelijke Rekenkamer. J.C. Kars MSc is promovendus aan de Universiteit Utrecht

De verwerking van informatie is hiermee ‘next level’.

De introductie van AI is recent maar verloopt razendsnel. Wat betekent dit voor het werk van gemeenteraadsleden, Statenleden en Kamerleden? In dit essay willen wij de betekenis van AI voor het werk van de volksvertegenwoordiging agenderen. We zien enorme mogelijkheden om het werk van volksvertegenwoordigers te ondersteunen maar ook grote risico's. Uiteindelijk, zo betogen wij, gaat het om niet om de vraag wat AI kan maar wat we met AI willen. Het is van belang dat het gesprek over deze vraag nu snel gaat plaatsvinden want ‘de toekomst is nu’.²

5.2 AI en haar verschijningsvormen

De aandacht voor AI is de afgelopen jaren in sneltreinvaart toegenomen. De technologie zelf is echter niet nieuw en vindt haar wortels in de wetenschappelijke wereld. In de jaren '50 werd de term geïntroduceerd door een groep onderzoekers die samenkwamen op Dartmouth College in de Verenigde Staten (Duberry 2022). In algemene zin betreft AI het ontwikkelen van systemen die menselijke intelligentie nabootsen om taken uit te voeren en problemen op te lossen die normaal door mensen worden gedaan, zoals waarnemen, redeneren, leren en beslissingen nemen (Floridi & Cowsls 2022).

AI kent verschillende verschijningsvormen, grofweg te onderscheiden in meer domeinspecifieke AI (*narrow AI*) en AI die kan worden ingezet voor een breed scala aan taken (*generic of general-purpose AI*) (Sheikh et al. 2023). Een voorbeeld van narrow AI zijn systemen die persoonsgegevens herkennen in documenten die via de Wet open overheid openbaar moeten worden gemaakt.³ Een bekende exponent van generic AI zijn grote taalmodellen, zoals GPT-4o – een krachtig AI-model achter ChatGPT van het Amerikaanse bedrijf OpenAI. Deze modellen worden doorgaans getraind op zeer grote hoeveelheden gegevens met behulp van complexe algoritmen en stellen gebruikers in staat om allerlei content te genereren. Van het schrijven van Sinterklaasgedichten en het opstellen van beleidsvisies tot het inmiddels gene-

renen van hele filmscènes in exotische oorden: er is steeds meer mogelijk en met deze vorm van AI belandde de technologie voorgoed in onze woonkamers. Dit soort generatieve AI vindt ook steeds vaker zijn weg naar het openbaar bestuur. Denk bijvoorbeeld aan AI-tools die ambtenaren ondersteunen bij uiteenlopende taken, zoals het samenvatten van informatie of het verfijnen van een e-mail.

Bij de introductie van AI in de samenleving – en binnen de volksvertegenwoordiging – gaat het niet alleen om de techniek. Het gaat om een sociaal-technisch proces van verandering: introductie van de techniek gaat gepaard met nieuwe routines (bijvoorbeeld goede prompts formuleren), nieuwe afspraken (over toegestaan gebruik), nieuwe normen (bijvoorbeeld over gegenereerd beeldmateriaal) en nog veel meer. AI heeft alleen invloed in de wijze waarop samenlevingen – en volksvertegenwoordigers – ervoor kiezen de technologie te gebruiken. Big Tech jaagt de ontwikkeling en het gebruik van AI aan en speelt daarmee een sleutelrol maar alleen in zoverre als de industrie de ruimte krijgt om deze rol te nemen. En ook maken we allemaal keuzen over hoe we de producten van Big Tech een plek geven in ons eigen werk. De AI-revolutie overkomt ons niet maar geven we met z'n allen gezamenlijk vorm (Meijer et al. 2021).

5.3 Vier rollen van AI in het werk van de volksvertegenwoordiger

Juist voor een vakgebied waarin informatieverwerking tot de kernactiviteiten behoort, kan de inzet van AI-systemen nieuwe perspectieven openen. In het algemeen geldt hierbij dat AI een bescheiden rol kan hebben – specifieke ondersteuning van menselijke taken – maar ook een grote rol – overnemen van menselijke taken. Naarmate AI geavanceerder wordt kan deze rol steeds groter worden, en daarmee de rol van de mens mogelijk beperkter. Tegen deze achtergrond onderscheiden we vier mogelijke rollen die AI kan vervullen in de volksvertegenwoordiging. We beginnen bij de bescheiden rollen en daarbij gaat het om vormen van gebruik van AI die nu al plaatsvinden in de volksvertegenwoordiging maar mogelijk veel verder kunnen worden uitgebouwd. Daarna werken we toe naar een steeds grotere, autonomere, rol van AI en daarbij gaat het steeds meer om mogelijkheden die in de (verre) toekomst liggen.

AI als passieve ondersteuner. AI biedt mogelijkheden om volksvertegenwoordigers te ondersteunen en te faciliteren in hun werk. Daarbij kan AI helpen bij bepaalde taken

² De volksvertegenwoordiging heeft op vele manieren met AI te maken. Ten eerste leidt de impact van AI op de samenleving tot debatten over het reguleren van AI. Denk aan nepnieuws, AI in de gezondheidszorg, AI in het onderwijs, digitale autonomie, etc. Ten tweede maakt de uitvoerende macht steeds meer gebruik van AI en ook dat vraagt om een reactie van volksvertegenwoordigers. En ten derde verandert het contact met de achterban wanneer volksvertegenwoordigers steeds meer AI-gegenereerde vragen van burgers – of robots – ontvangen. AI deze andere manieren, hoe interessant en belangrijk ook, zullen wij in dit essay niet adresseren; we focussen ons op de betekenis van AI voor de toerusting van de volksvertegenwoordiging.

³ Zie ook: <https://algoritmes.overheid.nl/nl>

van de griffie en ambtelijke staf of deze deels verlichten. Zo zijn er in verschillende Europese landen speciaal getrainde AI-modellen die amendementen samenvatten en toewijzen aan de juiste commissies of ministeries. In Frankrijk leverde dit in een pilot uren tijdswinst op (EPTA 2024, p. 7). Daarnaast wordt AI ingezet om transcripties te maken van openbare vergaderingen in parlementaire arena's, soms zelfs in *realtime*, zoals in Zwitserland, waar de transcripties direct worden vertaald (EPTA 2024). Ook handig in landen met meerdere officiële talen. In Friesland helpt het AI-systeem 'Humain'r' de griffie bij de verslaglegging door raadsvergaderingen achteraf te voorzien van Nederlandse en Friese video-ondertiteling, wat de toegankelijkheid vergroot.⁴ Dus ook in Nederland neemt het gebruik van AI door de griffie toe, met name voor het doorzoeken van raadsinformatie en, in iets mindere mate, voor het opstellen van interne teksten (zoals conceptberichten) en externe teksten (raadscommunicatie), blijkt uit de meest recente griffiemonitor.⁵

AI als actieve ondersteuner. Waar steeds meer medewerkers van bedrijven en overheden in hun werk de beschikking hebben over een AI-assistent, zoals de PZH-assistent van de Provincie Zuid-Holland, krijgen ook volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om een digitale (fractie)assistent in de arm te nemen. AI kan bijvoorbeeld assisteren bij het voorbereiden van debatten, het samenvatten van lijvige rapporten, het beantwoorden van vragen van leden – zoals Volt hier al mee experimenteerde (Van Rijswijk 2023) – en het doen van een eerste voorzet voor sociale mediaberichten. Daarnaast kan AI volksvertegenwoordigers actief attenderen op belangrijke ontwikkelingen, zoals prangende lokale of regionale kwesties, of op komende commissie- en raadsvergaderingen en de voorstellen die daarin besproken zullen worden. Een voorbeeld hiervan is Debatrijk: een Nederlandse AI-tool die in tientallen gemeenten en ook in enkele provincies wordt ingezet om politieke informatie niet alleen toegankelijker te maken, maar ook om tijdig inzicht te geven in onderwerpen die binnenkort politiek aan de orde komen.

AI als fractiemedewerker. In het voorjaar van 2023 dienden de toenmalige D66-Kamerleden Hind Dekker-Abdulaziz en Paul van Meenen de allereerste volledig door AI geschreven motie in de Tweede Kamer in.⁶ Deze motie riep het kabinet op om een

AI-strategie te ontwikkelen voor de impact van AI op het onderwijs. In datzelfde jaar experimenteerde de BBB met de inzet van AI bij het opstellen van onderdelen van het verkiezingsprogramma, waarbij bijdragen van partijleider Caroline van der Plas in de Tweede Kamer als uitgangspunt dienden (Van Rijswijk 2023). Naast het genereren van moties of vragen of het meehelpen opstellen van verkiezingsprogramma's, kan een drukke volksvertegenwoordiger met de opkomst van generatieve AI al met enkele prompts een voorzet krijgen voor zijn of haar inbreng. Denk aan een prompt (input voor generatieve AI van de gebruiker) als: *'Stel vanuit het perspectief van een conservatief of progressief Statenlid een aantal kritische vragen op over dit collegestuk.'*

AI als volksvertegenwoordiger. De meest vergaande vorm is dat AI zelf gekozen kan worden als volksvertegenwoordiger. Nu is dat nog niet mogelijk maar de ontwikkelingen gaan zeer snel en we kunnen niet uitsluiten dat op termijn de kiezer niet alleen de keuze heeft uit menselijke vertegenwoordigers maar ook AI in de volksvertegenwoordiging kan kiezen.⁷ Alphabet is nu al bezig met het project DeepMind dat veronderstelt dat AI allerlei signalen over preferenties van mensen kan verwerken en op basis daarvan met de juiste beleids- en wetsvoorstellen kan komen (Februari 2023). Tekenend hierbij is het recente voorbeeld in Albanië, waar de regering van premier Edi Rama een speciale AI-minister, genaamd *Diella*, heeft aangesteld voor het beoordelen van overheidsaanbestedingen, met als doel een 'neutrale' minister te scheppen die gevrijwaard is van corruptie en belangenverstrengeling.⁸ In de herfst van 2025 trad de AI-minister Diella voor het eerst in debat met het Albanese parlement, hetgeen overigens wel een stortvloed aan kritiek opleverde van de oppositie. Een gematigde versie van deze rol is dat een menselijke volksvertegenwoordiger zijn of haar werk volledig invult op basis van het advies van AI, zoals ook eerder al eens is gesuggereerd door de Piratenpartij voor hun *'Liquid Feedback System'* (Meijer & Van Berlo 2012). Formeel is de mens dan nog de volksvertegenwoordiger maar deze mens handelt volledig op basis van aanwijzingen van AI en is in die zin slechts een stroman die nodig is om aan juridische eisen te voldoen.

⁴ <https://algoritmes.overheid.nl/nl/algoritme/gm1970/59347734/humainr-ondertiteling-raadsvergaderingen>

⁵ https://www.necker.nl/wp-content/uploads/2025/06/2025_Griffiemonitor_Web.pdf

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2023D03632&did=2023D03632>

⁷ Artikel 4 Grondwet en artikel H 7 van de Kieswet stellen duidelijk dat het recht om verkozen te worden is voorbehouden aan Nederlandse natuurlijke personen van achttien jaar en ouder. Omdat AI (vooralsnog) geen nationaliteit of rechtspersoonlijkheid heeft in de zin van een natuurlijke persoon, kan het juridisch gezien geen kandidaat zijn en ook niet worden gekozen als volksvertegenwoordiger in Nederland. Of de 'stromanconstructie', mens handelt volledig op basis van AI, mogelijk is, is minder helder.

⁸ Politico (2025) *Albania appoints world's first virtual minister — Edi Rama, Diella*. Geraadpleegd via: <https://www.politico.eu/article/albania-appoints-worlds-first-virtual-minister-edi-rama-diella/>

Voor zeker de eerste drie genoemde rollen van AI gaan de ontwikkelingen zeer snel. Juist ook omdat AI volksvertegenwoordigers zo goed kan ondersteunen bij het verwerken van enorme hoeveelheden informatie. Maar is dit nu wenselijk? Of kleven daar ook risico's aan? Daarvoor is het belangrijk om te kijken naar de voor- en nadelen van gebruik van AI door volksvertegenwoordigers.

De vier AI-rollen binnen de volksvertegenwoordiging

Rol	Definitie	Voorbeelden	Tijdshorizon
Passieve ondersteuner	AI ondersteunt en faciliteert het werk van o.a. de griffie en ambtelijke staf, zonder inhoudelijke beslissingen te nemen.	- Samenvatten en toewijzen van amendementen (bijv. in Frankrijk) - Realtime transcripties en vertalingen (bijv. in Zwitserland). - Ondertiteling bij (raads)vergaderingen m.b.v. AI (o.a. in Friesland).	Heden – Wordt al toegepast en breidt zich snel uit. Een deel van de griffies in Nederland maakt in meer of mindere mate gebruik van AI.
Actieve ondersteuner	AI assisteert volksvertegenwoordigers actiever, bereidt werk voor en attendeert op (politieke) ontwikkelingen.	- AI-tool Debatrijk. - Digitale assistenten voor politici en overheidspersoneel (bijv. PZH-assistent).	Heden / Nabije toekomst – In opkomst, toepassingen breiden uit.
Fractie-medewerker	AI voert delen van het werk van (de assistent van) een volksvertegenwoordiger uit.	AI wordt ingezet om (Kamer)vragen te formuleren, moties te bedenken (D66) of politieke programma's op te stellen (bv. BBB in 2023).	Korte termijn – Experimenten gaande, gebruik groeit.
Volksvertegenwoordiger	AI functioneert als zelf gekozen volksvertegenwoordiger.	- AI-minister Diella in Albanië. 'Stromanconstructie' waarbij de volksvertegenwoordiger zijn of haar werk volledig baseert op AI-output.	Langere termijn – Technische mogelijkheden zullen toenemen, maar deze AI-rol stuit op grote rechtsstatelijke barrières en ethische bezwaren.

5.4 AI als vriend of vijand van de volksvertegenwoordiging

Op basis van de hierboven uiteengezette vier rollen kunnen we stellen dat AI verschillende functies kan vervullen binnen het domein van het openbaar bestuur en daarbij ook de volksvertegenwoordigende taken raakt. Maar als we een niveau dieper kijken: wat zijn dan de potentiële fundamentele gevolgen van de opkomst van AI voor de uitoefening van volksvertegenwoordigende functies? Versterkt of ondermijnt AI taken van onze volksvertegenwoordiging?

AI als vriend

Vanuit een optimistisch perspectief is het ten eerste duidelijk dat AI volksvertegenwoordigers in staat stelt om veel sneller en op grotere schaal informatie te verzamelen en te verwerken. Net als bij de opkomst van ICT in de laatste decennia van de 20^e eeuw ligt een belangrijke betekenis van AI in haar vermogen om grote hoeveelheden gegevens te verwerken en deze op overzichtelijke wijze te presenteren (Meijer & Thaens 2009). Daarmee is het een krachtig middel om complexe dossiers tot de kern terug te brengen en deze ook in (historisch) perspectief te plaatsen.

Een tweede manier waarop AI de volksvertegenwoordigende taken kan versterken, schuilt in het feit dat deze technologie op een laagdrempelige wijze toegang kan geven tot perspectieven die leven in de samenleving. AI biedt volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om sneller en beter op de hoogte te zijn van de verschillende perspectieven die binnen een bepaald beleidsterrein bestaan. Zeker wanneer het gaat om meningen die via internetfora (zoals Reddit of Quora) of sociale mediaplatforms (zoals LinkedIn, X of Facebook) worden geuit en daarmee wellicht niet per se direct deel uitmaken van de *usual suspects* binnen een bepaalde beleidsgemeenschap. Daarmee kan AI dus voelsprietten voor wat er speelt in de samenleving versterken en dat is van groot belang voor de volksvertegenwoordigende rol.

Ten derde kan AI ook worden gebruikt om zelf nieuwe informatie te produceren. Zo kan met AI eenvoudige een nieuw wetsvoorstel worden opgesteld. Zo wordt er in de Chileense Tweede Kamer bijvoorbeeld al naarstig geëxperimenteerd met AI-systemen die concept- en alternatieve wetteksten genereren en redigeren en voerde ook de Europese Commissie experimenten uit op dit terrein (Fitsilis et al. 2024; Inter-Parliamentary Union 2024). En ook een reeks kritische vragen vanuit het specifieke politieke perspectief van een volksvertegenwoordiger over een plan

van het bestuur is daarbij nog nooit zo snel opgesteld. Kan AI daarmee een middel zijn voor de wetgevende macht om de (dis)balans in de trias politica te herstellen tegenover de steeds verder uitdijende uitvoerende macht, die door de groeiende digitalisering juist steeds verder uit evenwicht dreigt te raken (o.a. Passchier 2020)?

Samenvattend kan worden gesteld dat de optimistische kijk op de betekenis van AI voor de toerusting van de volksvertegenwoordiging de nadruk legt op het versterken van de informatieverwerking. Deze versterking is hard nodig omdat de democratie ontwikkeld is voor kleinschalige samenleving – het Atheense forum – en nu vorm moet krijgen in een grote, complexe samenlevingen. Geavanceerde ondersteuning lijkt daarmee een manier om de Atheense democratie vorm te geven in de moderne samenleving: volksvertegenwoordigers kunnen zeer geavanceerde AI gebruiken als ondersteuner, fractiemedewerker en misschien zelfs als medevolksvertegenwoordiger om zo de representatieve democratie te updaten naar de 21^e eeuw.

AI als vijand

Niet iedereen deelt deze optimistische kijk op AI: in het maatschappelijke en wetenschappelijke debat worden ook verschillende manieren genoemd waarop AI de rol van volksvertegenwoordigers kan schaden. AI kan ook worden beschouwd als een ‘vijand’, een bedreiging voor de representatieve democratie.

Allereerst is er het risico op een informatie-‘overload’ (zie ook: Meijer & Thaens 2009). Enerzijds geldt dit voor bestuurders die door AI een overvloed aan (gedetailleerde) informatie tot zich krijgen en daar iets mee moeten – bijvoorbeeld over het reilen en zeilen binnen hun (ambtelijke) organisatie of over hun beleidsterrein. Tegelijkertijd kunnen volksvertegenwoordigers door deze informatie-explosie steeds meer moties, toezeggingen en technische vragen formuleren. Anderzijds geldt dit risico ook voor de volksvertegenwoordigers zelf. Doordat AI de schaal, het tempo en de toegankelijkheid van informatie enorm vergroot, zullen belangenorganisaties, journalisten en individuele burgers volksvertegenwoordigers in toenemende mate voeden met informatie. Dit kan leiden tot de devaluatie van informatie en tot een groeiende werkdruk en tijdsgebrek voor (lokale) volksvertegenwoordigers – een veelgenoemde uitdaging voor het ambt, die ook regelmatig terugkeert in de *Basismonitor Politieke Ambtsdragers*.⁹

Ten tweede speelt, naast de informatie-overload die juist door AI wordt aangewakkerd, ook de toenemende afhankelijkheid van buitenlandse technologie voor al deze informatieverwerkingen een rol. Een substantieel deel van de huidige AI-toepassingen binnen het Nederlandse openbaar bestuur draait op infrastructuur en modellen van niet-Europese aanbieders, in het bijzonder uit de handen van grote Amerikaanse bedrijven. Dit vormt een risico voor de digitale autonomie en maakt instituties, zoals volksvertegenwoordigende organen, kwetsbaar – zoals in de zomer van 2025 bleek, toen de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof in Den Haag zijn Microsoft-account verloor door Amerikaanse sancties en zijn werk niet meer goed kon uitvoeren.¹⁰

Een derde manier waarop AI het ambt van volksvertegenwoordiger kan schaden, is het gebrek aan transparantie. Vooral de nieuwere generaties AI-modellen – die bestaan uit complexe algoritmes en in hoge mate functioneren als een *black box* – kampen hiermee. Dit zogenoemde black box-probleem kan het aanzien en vertrouwen in volksvertegenwoordigers ondermijnen, zeker wanneer zij sterk afhankelijk zijn of worden van AI-systemen voor hun informatieverwerking (Giest & Grimmelikhuijsen 2020). Wanneer de uitkomsten van AI niet goed herleidbaar zijn of systematische vooringenomenheden (bias) bevatten, kan dit negatieve gevolgen hebben voor minderheden of groepen die onvoldoende vertegenwoordigd zijn in de ontwikkeling van AI-modellen of in de (ondoorzichtige) datasets waarmee deze systemen worden getraind. Zo oordeelde de rechtbank Den Haag in 2020 in de SyRI-zaak, waarin een ondoorzichtig algoritme burgers in onder meer Rotterdam ten onrechte van uitkeringsfraude verdacht, dat het systeem onrechtmatig was wegens schending van privacy en gebrek aan transparantie (Van Bakkum & Borgesius 2021). Gebrek aan transparantie is des te problematischer wanneer het gaat om kerntaken van de volksvertegenwoordiging, zoals het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving en beleid, of het uitvoeren van andere kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende taken. Bij gebruik van intransparante AI door volksvertegenwoordigers kan de macht van de bedrijven, die de AI ontwikkelen, enorm toenemen. Een groot gebrek aan transparantie en een onbegrensd vertrouwen in de technologie kan in dat geval niet alleen het functioneren van volksvertegenwoordigers aantasten, maar zelfs het vertrouwen in het politieke systeem als geheel ondermijnen (Coeckelbergh 2024).

⁹ Zie ook: <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/documenten/2024/11/4/basismonitor-politieke-ambtsdragers-2024>

¹⁰ Satariano, A., & Smialek, J. (2025). *Europe's growing fear: How Trump might use U.S. tech dominance against it. The New York Times*. Geraadpleegd via: <https://www.nytimes.com/2025/06/20/technology/us-tech-europe-microsoft-trump-icc.html>

Ten vierde schaadt AI in potentie het vak van volksvertegenwoordiger, omdat het de kern kan aantasten: volksvertegenwoordiger zijn is (en blijft) mensenwerk. Zoals de Griekse filosoof Aristoteles al zag: wij zijn in de kern politieke en sociale wezens (zogenoemde ‘*zōon politikon*’). Maar wat als een AI-systeem op termijn het leeuwendeel van de taken van een volksvertegenwoordiger overneemt? Is er dan nog wel sprake van menselijke vertegenwoordiging of volwaardige representativiteit? Het voorbeeld van de Albanese AI-minister laat zien dat een minister in de vorm van een AI-systeem – die met felle kritiek door de oppositie werd ontvangen, omdat zij zich niet serieus genomen voelde en dit niet strookte met (staatsrechtelijke) procedures – grote vragen oproept over politieke verantwoording en vormen van representativiteit. AI lijkt tekort te schieten op minstens twee vormen van representatie die Mansbridge (1999) onderscheidt. Bij descriptieve representatie – het idee dat een volksvertegenwoordiger bepaalde kenmerken deelt met degenen die hij of zij vertegenwoordigt – geldt dat een AI geen mens van vlees en bloed is en dus per definitie niet kan lijken op de mensen die het zou moeten vertegenwoordigen. Nog zorgwekkender is wellicht de vraag naar substantieve representatie: het *daadwerkelijk* behartigen van de belangen van burgers. Want wie kan er namens mensen optreden, hun zorgen begrijpen en hun belangen verdedigen, als menselijke ervaring, afwegingen en verantwoording niet meer het politiek (hand)werk bepalen?

Terwijl in het optimistische perspectief op de relatie tussen AI en volksvertegenwoordiging het instrumentele nut centraal staat wordt in het kritische perspectief benadrukt dat gebruik van AI kan leiden tot allerlei ongewenste afhankelijkheden en zelfs tot een fundamentele herpositionering van de volksvertegenwoordiging. Deze aspecten verdienen aandacht om het instrumenteel potentieel zo te kunnen benutten dat dit leidt tot wenselijke uitkomsten. Reflectie daarop is cruciaal.

5.5 Conclusies

De wereld om ons heen verandert snel onder invloed van het toenemende gebruik van AI in de samenleving en in dit essay hebben we betoogd dat dit ook grote gevolgen kan hebben voor het werk van volksvertegenwoordigers. AI wordt langzamerhand een permanente inwoner van onze huizen van democratie. En dat roept de belangrijke vraag op wat we verwachten en willen van deze nieuwe inwoner.

We hebben laten zien dat AI op allerlei manieren kan worden ingezet om het werk van volksvertegenwoordigers gemakkelijker te maken. Het gebruik van AI kan variëren van passieve ondersteuning tot actieve ondersteuning tot AI als fractie-medewerker en misschien zelfs AI als ‘nieuwe’ volksvertegenwoordiger. Allerlei ondersteunende vormen van gebruik vinden nu al plaats, zonder dat hier veel discussie over is. De contouren van meer ingrijpende vormen van gebruik zijn al zichtbaar en het is belangrijk om daar nu discussies over te voeren. AI is allesbehalve een neutrale tool en vraagt daarom om duidelijke bestuurlijke afwegingen en politiek debat. Pas dan is het ook een instrument dat het algemeen belang ten volle kan dienen.

De voordelen van gebruik van AI zijn helder: de toerusting van volksvertegenwoordigers om grote hoeveelheden informatie te verwerken neemt sterk toe, ze kunnen AI gebruiken om zelf voorstellen en vragen te formuleren en daardoor zijn zij veel beter in staat om weerwoord te bieden aan de uitvoerende macht. Ook kan AI de perspectieven van volksvertegenwoordigers verrijken door juist andere visie en gedachten in te brengen. Tegelijkertijd hebben we ook vier belangrijke risico’s geïdentificeerd: de nog verder toenemende informatie-overload, de afnemende digitale autonomie en daarmee de (internationale) kwetsbaarheid, het gebrek aan transparantie en daarmee ongewenste machtsuitoefening en tenslotte de technocratisering met als extreme vorm zelfs het verdwijnen van menselijke vertegenwoordiging.

Met deze bespreking hebben wij laten zien dat er grote vragen liggen voor de volksvertegenwoordiging. Het is van belang dat de volksvertegenwoordiging actief met deze vragen aan de slag gaat door te experimenteren maar ook door te reflecteren op de wenselijkheid en onwenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen. Uiteindelijk gaat het niet om de vraag wat AI *kán* maar wat we met AI willen om de rol van de volksvertegenwoordiging te versterken. Big Tech rent door en de ontwikkelingen komen snel op ons af. Wanneer we hierover niet gezamenlijk goed nadenken en vorm geven aan de toekomst, kunnen we wel eens eindigen in een zeer onwenselijke situatie. Daarom is de *menselijke* volksvertegenwoordiging nu aan zet: bepaal gezamenlijk hoe AI zo kan worden gebruikt dat deze de volksvertegenwoordiging en daarmee onze democratie versterkt!

Bibliografie

- Coeckelbergh, M. (2024). *Why AI undermines democracy and what to do about it*. John Wiley & Sons.
- Duberry, J. (2022). *Artificial intelligence and democracy: risks and promises of AI-mediated citizen-government relations*. In Artificial intelligence and democracy. Edward Elgar Publishing.
- European Parliamentary Technology Assessment Network (EPTA) (2024). *AI and Democracy*. Geraadpleegd via: <https://www.eptanetwork.org/database/projects/1646-ai-and-democracy>
- Februari, M. (2023). *Doe zelf normaal: menselijk recht in tijden van datasturing en natuurgeweld*. Amsterdam: Prometheus.
- Fitsilis, F., Mikros, G., & Leventis, S. (2024). *Overview of smart functionalities in drafting legislation in LEOS*. European Commission.
- Floridi, L., & Cowls, J. (2022). *A unified framework of five principles for AI in society*. Machine learning and the city: Applications in architecture and urban design, 535-545.
- Giest, S., & Grimmelikhuisen, S. (2020). *Introduction to special issue algorithmic transparency in government: Towards a multi-level perspective*. Information Polity, 25(4), 409-417.
- Inter-Parliamentary Union. (2024). *Use cases for AI in parliaments*. Geraadpleegd via: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/use-cases-ai-in-parliaments>
- Krehbiel, K. (1992). *Information and legislative organization*. University of Michigan Press.
- Mansbridge, J. (1999). *Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes'*. The Journal of politics, 61(3), 628-657.
- Makridakis, S. (2017). *The forthcoming Artificial Intelligence (AI) revolution: Its impact on society and firms*. Futures, 90, 46-60.
- Meijer, A., Lorenz, L., & Wessels, M. (2021). *Algorithmization of bureaucratic organizations: Using a practice lens to study how context shapes predictive policing systems*. Public administration review, 81(5), 837-846.
- Meijer, A., & Thaens, M. (2009). *Verantwoording en technologie: veel informatie en weinig debat*. In Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein (pp. 83-112). Lemma.
- Meijer, A. J., & van Berlo, D. (2012). *Fluide democratie: combineren van 'oude' en 'nieuwe' democratie*. Bestuurswetenschappen, 66(6), 86-95.
- Passchier, R. (2020). *'Digitalisering en de (dis)balans binnen de trias politica'*, Ars Aequi 69(10).
- Sheikh, H., Prins, C., & Schrijvers, E. (2023). *Artificial intelligence: definition and background*. In Mission AI: The new system technology (pp. 15-41). Cham: Springer International Publishing.
- Van Bakkum, M., & Borgesius, F. Z. (2021). *Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment*. European Journal of Social Security, 23(4), 323-340.
- Van Rijswijk, B. (2023). *ChatGPT helpt BBB met verkiezingsprogramma, andere partijen zien inzet AI nog niet zitten*. BNR Nieuwsradio. Geraadpleegd via: <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10519703/chatgpt-helpt-bbb-met-verkiezingsprogramma-andere-partijen-zien-inzet-ai-nog-niet-zitten>
- WRR (2021). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Geraadpleegd via: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2021/11/11/opgave-ai-de-nieuwe-systeemtechnologie>

Dit boekje is het resultaat van een verkennend onderzoek van de Zuidelijke Rekenkamer naar de werking van het duale bestuursmodel, dat in 2003 is geïntroduceerd voor gemeenten en provincies. Specifieke ervaringen in de provincies Limburg en Noord-Brabant vormen de basis, maar we denken dat het boekje ook bij andere overheden en rekenkamers het gesprek over het duale bestuursmodel kan voeden. Welke duale dynamiek op decentraal niveau is tot stand gebracht en welke rol spelen rekenkamers daarbij? Welke toerusting voor volksvertegenwoordigers is daarvoor van belang? Hoe is deze geborgd in de wet en hoe werkt dit in de praktijk? Wat valt te leren van duale dynamiek en toerusting op landelijk niveau? En tot slot: wat valt wel en niet te verwachten van kunstmatige intelligentie?



Zuidelijke Rekenkamer
John F Kennedylaan 2
5612 AB Eindhoven
zuidelijkerekenkamer.nl