



Provinciale Staten
van Limburg

Uw kenmerk 2021/10115
Bijlage(n) 1

Maastricht 13 april 2021
Verzonden 14 april 2021

Onderwerp

Besluitvorming in de context van de huidige uitzonderlijke politieke-bestuurlijke situatie

Geachte Staten,

Het politiek-bestuurlijke vertrouwen van uw Staten dat het College van Gedeputeerde Staten sinds haar installatie op 28 juni 2019 genoot, is met het indienen van het onmiddellijke ontslag van alle gedeputeerden en het beschikbaar stellen van de functie van haar voorzitter afgelopen vrijdag 9 april, grotendeels komen te ontvallen. Het huidig College van Limburg, bestaande uit de Commissaris van de Koning, draagt de verantwoordelijkheid voor het op een stabiele en continue wijze uitvoeren van haar meest essentiële taken. Dit doen wij ondanks de uitzonderlijke omstandigheden met oog voor rechtszekerheid naar burgers en organisaties, de wettelijke taken en procedurele bevoegdheden en verplichtingen.

Tegelijkertijd zullen wij ook met gepaste terughoudendheid acteren daar waar het gaat om de grote politieke bestuurlijke zaken. De door u te zetten stappen in het vormen van een nieuw College van Gedeputeerde Staten zijn daarin belangrijk. Voor het huidige College geldt dan ook als uitgangspunt dat er maximaal politiek-bestuurlijke ruimte wordt gegeven aan het nog te vormen nieuwe College daar waar het nieuwe besluitvorming betreft. Naast het bieden van ruimte vraagt een aantal zaken op korte termijn nadere duiding en richting van uw Staten. Te denken valt aan de status en wegging van het reeds vastgestelde beleid (31 beleidskaders) evenals de provinciale rolopvatting in verschillende projectdossiers, lobbyactiviteiten en bestuurlijke vertegenwoordiging en standpuntbepalingen in diverse gremia. Zo zullen wij geen besluiten nemen over zaken die in financiële of kaderstellende zin nieuw zijn of grote risico's met zich meebrengen. Noch achten wij het gepast om als het gaat om schriftelijke vragen of de uitvoering van aangenomen moties, deze nu te voorzien van politiek-bestuurlijke antwoorden of uitvoering. Daar waar er een bepaalde urgentie aan dossiers zit vanwege substantiële financiële, procedurele of juridische risico's, zullen deze aan uw Staten voorgelegd worden ter wegging en duiding. Maar eveneens geldt dat voor onderwerpen waar geen besluitvorming op korte termijn plaatsvindt en die daardoor leidt tot grote financiële risico's in verband met juridische procedures en/of schade aan

√



(verbonden) partijen vanuit rechtswege, zoveel als mogelijk vermeden dient te worden. Voorkomen moet worden dat hier een bestuursvacuüm ontstaat voor besluiten die op grond van wet- of rechtshandelingen nodig zijn of besluiten die geen uitstel dulden c.q. spoedeisend van karakter zijn. In de bijlage vindt u het door onze juridische afdeling ingewonnen briefadvies hierover van AKD advocaten.

Op dit moment brengen wij alle urgente dossiers in beeld voor de periode in afwachting tot er een nieuw college geïnstalleerd zal worden. Daarbij gaat het om besluiten die niet uitgesteld kunnen worden, c.q. waar een procedurele en/of juridische termijn aan gekoppeld is of de rechtszekerheid naar derden aan de orde is. Voor deze besluitvorming wordt bij deze aan uw Staten expliciet handelingsruimte gevraagd om daaraan voor de komende periode tot de benoeming van een nieuwe College invulling te geven.

Onderwerpen waarvoor het College handelingsruimte vraagt aan Provinciale Staten ingegeven door wettelijke noodzaak, het bieden van rechtszekerheid en spoedeisendheid

Daarbij zijn er verschillende 'categorieën' van noodzakelijke besluitvorming te onderscheiden:

- Uitvoering geven aan reeds genomen besluiten door Provinciale Staten leidend tot afdwingbare verplichtingen naar derden zoals bijvoorbeeld de dossiers Green Future Hessing en de overeenkomst met Arriva;
- Besluiten noodzakelijk in het belang van provinciale deelnemingen zoals bijvoorbeeld gevraagde standpuntbepaling van de Provincie in diverse aandeelhoudersvergaderingen (AvA's) die niet langer uitgesteld kunnen worden (bijv. benoeming van een lid of leden voor een Raad van Commissarissen na een reeds doorlopen wervingsprocedure of investeringsbeslissingen die directe invloed hebben op de continuïteit van de deelneming);
- Besluiten als het gaat om exploitatiesubsidies voor door de Provincie gesubsidieerde instellingen en die anders mogelijke gevolgen hebben voor de continuïteit van deze organisaties (bijvoorbeeld de Limburgse musea of Philharmonie Zuid-Nederland);
- Besluiten over subsidieaanvragen reeds gedaan vanuit de bestaande provinciale subsidieregelingen na inhoudelijke, financiële en juridische toetsing. Daar waar het gaat om nieuwe aanvragen (na 9 april 2021) is er een termijn van 12 weken aan de orde, die indien gemotiveerd met 12 weken verlengd kan worden. In het uiterste geval kan besluitvorming hieromtrent dus 24 weken uitgesteld worden. Het is ter weging van uw Staten of deze uiterste termijn naar aanvragers wenselijk is;
- Besluiten inzake wettelijke taken zoals vergunningverlening, ontheffingen, toezicht (o.a. interbestuurlijk), handhaving en handhavingsverzoeken van derden of het aankondigen c.q. opleggen van dwangsommen dienen binnen de daarvoor gestelde termijnen afgehandeld te worden;
- Besluiten inzake lopende aanbestedingsprocedures, gesloten contracten en ruimtelijke procedures (bijv. provinciaal inpassingsplannen voor Maaslijn, VDL Nedcar en Leisure Lane) of waarvan het stilleggen daarvan tot grote financiële risico's kan leiden;
- Besluiten inzake beheer en onderhoud van provinciale eigendommen of in beheer zoals gebouwen of infrastructuur waar uit oogpunt van veiligheid en risico-mitigatie of opgenomen in de onderhoudsprogrammering;
- Besluiten inzake spoedeisend karakter waarbij het gaat om fysieke veiligheidsaspecten en/of risico's voor groepen Limburgers;
- Besluiten in het kader van de reguliere provinciale bedrijfsvoering.



Onderwerpen waarvoor richting wordt gevraagd door Provinciale Staten

Als het gaat om besluitvorming waarin nadere duiding en richting van Provinciale Staten wordt gewenst bieden de voorraadagenda's van de vier Statencommissies en de voorraadagenda van Provinciale Staten (van 9 april jl.) een eerste inzicht. Daarbij zou in eerste instantie gekeken kunnen worden naar besluitvorming voor de nog vast te stellen beleidskaders en majeure projecten. Denk daarbij aan besluitvorming over de beide Regionale Energie Strategieën die vóór 1 juli 2021 bij het Rijk moeten worden ingeleverd en de Provinciale Omgevingsvisie die voor 1 januari 2022 vastgesteld moet worden. Tevens is het van belang dat Provinciale Staten richting geven aan het huidige college als het gaat om een eerste inventarisatie van de volgende activiteiten:

- Wijze waarop 'Limburg' haar belangen behartigt richting het nieuwe te vormen Kabinet en de lobby richting Kamerleden en of indirect via IPO, belangen- en brancheorganisaties;
- Wijze waarop 'Limburg' haar belangen behartigt richting de nieuwe nationale en Europese fondsen zoals Nationaal Groeifonds (NGF), Deltafonds, MIRT, NOVI, Recovery & Resilience Facility (RRF), React-EU, OP-Zuid en POP3, Interreg en andere fondsen en faciliteiten;
- Wijze waarop voor de grote provinciale projecten zoals de Maaslijn, internationale spoorverbindingen en de verduurzaming van Chemelot, de betrokkenheid van de rijksoverheid financieel en duurzaam verankerd dient worden. Dit tevens in het licht van het recent door Limburg gepresenteerde 'Limburgs Pact' (2021/7842);
- In de aanpak van de stikstofcrisis heeft het Rijk 5 miljard beschikbaar gesteld voor een probleemgerichte gebiedsaanpak om stikstof te reduceren én voor een programma Natuur om het Nationaal netwerk natuur en natura 2000 gebieden en de randen erom heen te optimaliseren. In het kader van het landelijke programma Natuur wordt op korte termijn een Algemene Maatregel van Bestuur opgesteld om een specifieke uitkering (SPUK) naar provincies mogelijk te maken. Het betreft voor Limburg een uitkering voor € 61,8 mln. voor natuurherstel en voor € 1,8 mln. voor boscompensatie voor de komende 3 jaar (additionele middelen t.o.v. het Natuurpact 2013). Daarnaast is er via het rijk (RVO) € 13,5 mln. beschikbaar gekomen voor Limburg binnen de regeling Gerichte opkoop Veehouderijen en dient er besluitvorming plaats te vinden richting de aanvragers die gebruik willen maken van deze middelen;
- Als het gaat om grote projecten is er t.a.v. de renovatie van de start- en landingsbaan van Maastricht Aachen Airport richting gewenst van uw Staten in verband met de noodzaak voor renovatie van de baan om de veiligheid voor het vliegverkeer in 2022 te kunnen garanderen (mede gezien de lange doorlooptijden qua voorbereiding). Standpuntbepaling van het huidige College t.a.v. het advies van Pieter van Geel evenals richtinggevende uitspraken voor een nieuwe toekomststrategie voor de luchthaven, acht het huidige College niet opportuun en is een weging door uw Staten c.q. nieuwe College aan de orde;
- Als het gaat om de aanpak van de Corona-crisis evenals de vertaling en uitwerking van de motie Van Caldenberg c.s. en het advies van de Brede Economische en Sociale Taskforce (BEST), is eveneens richting van uw Staten gewenst.

Onderwerpen waar het College geen besluitvorming over zal plegen

Wij zullen met gepaste terughoudendheid acteren en voorlopig tot aan een nieuw te vormen College geen besluitvorming plegen over:

- Als het gaat om de reeds vastgestelde 31 beleidskaders door Provinciale Staten zullen in de uitvoering hiervan geen nieuwe besluiten genomen worden, tenzij er sprake is van besluiten die op



grond van de wet of rechtshandelingen nodig zijn of besluiten die geen uitstel verlangen c.q. spoedeisend van karakter zijn. Daarbij gaat het o.a. om besluiten binnen de kaders:

- Beleidsprogramma's Sport, Cultuur, Monumenten en Archeologie;
 - Missiegedreven Economisch Beleidskader, LIOF ontwikkelingsprogramma;
 - Beleidskader Limburgse Landbouw- en Agrifoodsector;
 - Uitvoeringskader Sociale Agenda;
 - Beleidskader Circulaire Economie 2.0;
 - Kwaliteit Limburgse Centra en Agenda Wonen;
 - Veiligheidsagenda Limburg;
 - Provinciale Energie Strategie (deel 2), Waterstofagenda 2.0, Transitie Financierbaar
 - Heroverweging Mobiliteitsopgaven, Beleidskader Fiets;
 - Kader Internationalisering.
- De provinciale Voorjaarsnota 2021;
 - Nieuwe beleidskaders zoals bijvoorbeeld het Waterprogramma 2022-2027, de Toekomststrategie voor Maastricht Aachen Airport, de Provinciale Omgevingsverordening of de openstelling van nieuwe subsidieregelingen;
 - Majeure projecten met grote financiële consequenties zoals bijvoorbeeld Het Groene Net Zuid, verdere uitrol Mijwater B.V. en 2^e tranche projecten in het kader van Kennis-as;
 - Aangaan van nieuwe deelnemingen.

Effectuering van GS-besluiten pas na een week

Niet alle besluitvorming zoals die in het kader van het dagelijks bestuur van de Provincie aan de orde is, is nu op voorhand precies te voorspellen. Ongetwijfeld zullen er nog dossiers of thema's aan de orde komen waarbij de politiek-bestuurlijke weging niet direct eenduidig zal zijn. Om te voorkomen dat u als Staten daarin te laat of naar uw mening onvoldoende betrokken wordt, stelt het thans fungerend dagelijks bestuur voor om de GS-besluitenlijst (zowel openbare als vertrouwelijke lijst) elke week met uw Staten te delen, waarbij geldt dat de genomen besluiten – daar waar mogelijk – pas na één week in werking zullen treden door ze bekend te maken.

Wij gaan ervan uit dat u deze brief betreft bij de beraadslagingen in uw vergadering van 16 april aanstaande, zodat we vanaf 17 april op deze wijze tijdelijk invulling kunnen geven aan het dagelijkse bestuur voor Limburg.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris



Commissaris van de Koning
in de provincie Limburg

Cluster JZ
Ons kenmerk DOC-00144647
Uw kenmerk -
Bijlage(n) 1

Behandeld mr. M.P.T. Rongen
Telefoon (043) 389 75 1240
Maastricht 13 april 2021
Verzonden 13 april 2021

Onderwerp

Juridisch advies naar aanleiding van de actualiteit rond het dagelijks bestuur van de Provincie Limburg

Gouverneur,

Met betrekking tot de sinds 9 april 2021 ontstane actualiteit rond het dagelijks bestuur van de Provincie Limburg, heb ik - conform uw verzoek - van gedachten gewisseld met AKD Advocaten. Een schriftelijke weergave van de uitkomsten hiervan, treft u als bijlage hierbij aan.

Mocht u nog vragen hebben, dan verneem ik dat graag.

Hoogachtend,

mr. M.P.T. Rongen
Clustermanager Juridische Zaken / Concernjurist

✓

MEMO



AAN Provincie Limburg
Cluster Juridische Zaken
mr. M.P.T. Rongen

VAN D.vanTilborg
advocaat-partner
TELEFOON
FAX
E-MAIL dvantilborg@akd.nl

DATUM 13 april 2021

ONS KENMERK

KOPIE AAN

ONDERWERP

I Inleiding en vraagstelling

Door het aanbieden van het ontslag van alle Limburgse gedeputeerden is de commissaris van de Koning in de plaats getreden van Gedeputeerde Staten tot het moment waarop minimaal drie gedeputeerden zijn benoemd¹ (hierna ook: indeplaatsstelling). AKD is gevraagd om advies uit te brengen over de vraag op welke wijze vanuit een juridisch perspectief invulling gegeven zou moeten worden aan deze indeplaatsstelling en of de wijze waarop Gedeputeerde Staten in huidige samenstelling daar in hun conceptbrief van 13 april 2021 invulling aan geven blijft binnen de geldende wettelijke kaders. Wij formuleren eerst een kader voor de invulling van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling en toetsen daarna (aan de hand van dit kader) de conceptbrief.

II Kader voor de uitoefening van de bevoegdheden van gedeputeerde staten door de CdK

Voorop moet worden gesteld dat de toelichting in de parlementaire geschiedenis bij de betreffende bepaling uit de Provinciewet zeer summier is en geen nadere richting geeft aan de uitleg die aan de bepaling gegeven moet worden. In essentie houdt de toelichting uitsluitend in dat met het betreffende artikel de (kennelijk) reeds bestaande praktijk wordt gecodificeerd waarin de commissaris bij ontslag van een groot deel van of alle gedeputeerden in de plaats trad van gedeputeerde staten.² Ook is er geen rechtspraak beschikbaar over de uitleg van het betreffende artikel.

Toch kan er wel enig houvast gevonden kan worden voor de uitleg en toepassing van de bevoegdheid tot indeplaatsstelling:

1. In de Gemeentewet is een gelijksoortige bepaling opgenomen.³ De toelichting bij die bepaling is uitgebreider. Voor zover hier van belang moet uit die toelichting worden afgeleid dat de ratio van de indeplaatsstelling ertoe strekt om een bestuursvacuüm te voorkomen in de periode totdat een

¹ Artikel 41, tweede lid, Provinciewet.

² MvT II, 28 384, nr. 3, p. 24.

³ Artikel 42 lid 2 Gemeentewet.

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

DATUM 13 april 2021
ONS KENMERK
PAGINA 2 van 4

nieuw college is benoemd.⁴

2. Artikel 42 lid 2 van de Provinciewet regelt in de eerste plaats de demissionaire status van een gedeputeerde of gedeputeerden indien zij ontslag nemen. Conform de hoofdregel blijven gedeputeerden een maand na hun ontslag aan ten einde de periode tot aan de vorming van een nieuw college te overbruggen. Uitsluitend voor de situatie waarin niet binnen een maand een nieuw college is gevormd of de (uitzonderlijke) situatie dat er sprake is van ontslag met onmiddellijke ingang van zoveel gedeputeerden dat niet meer aan het wettelijk minimumaantal wordt voldaan, treedt het instrument van indeplaatstreding in werking. Dit instrument heeft vervolgens een tijdelijk karakter, te weten totdat er een nieuw college is gevormd.

Indien naar de aard en de ratio van de betreffende bevoegdheid wordt gekeken moet worden geconcludeerd dat het primair gaat om een tijdelijke voorziening die als doel heeft om te voorkomen dat er in afwachting van de benoeming van een nieuw college een bestuursvacuüm ontstaat. Daarbij lijkt te passen dat verzekerd dient te zijn dat (in ieder geval) die bevoegdheden moeten kunnen worden uitgeoefend die geen uitstel kunnen dulden in het kader van het (dagelijks) bestuur van de provincie. Dit lijkt concreet te betekenen dat de indeplaatstredingsbevoegdheid moet verzekeren dat (in ieder geval) de volgende besluiten genomen moeten kunnen worden:

- 1) Besluiten die nodig zijn om te voldoen aan hetgeen waartoe de provincie op grond van de wet of een rechtshandeling (overeenkomsten, toezeggingen, PS-besluiten) jegens derden verplicht is. Denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van reeds gesloten overeenkomsten. Indien de provincie dergelijke verplichtingen niet nakomt kan zij daartoe in beginsel door de rechter worden verplicht⁵ en/of loopt de provincie het risico schadelijk te zijn. Bij deze categorie speelt ook de rechtszekerheid van betrokken burgers en ondernemingen een belangrijke rol, in die zin dat de Provincie jegens hen verplicht is om te doen waartoe zij op grond van de wet of een rechtshandeling verplicht is.
- 2) Besluiten die nodig zijn om te waarborgen dat de provincie die besluiten neemt, handelingen verricht of resultaten realiseert waartoe de wet haar verplicht. Gedacht kan hier worden aan het binnen de wettelijke beslistermijnen (inclusief de eventuele mogelijkheden tot verdaging) nemen van besluiten naar aanleiding van bijvoorbeeld handhavingsverzoeken, subsidieaanvragen, Wob-verzoeken en vergunningen. Onder deze categorie vallen onder meer de beslissingen die indien deze niet worden genomen kunnen leiden tot taakverwaarlozing door de Provincie en daarmee tot ingrijpen door het Rijk.⁶
- 3) Besluiten die (overigens) geen uitstel kunnen dulden, meer precies:
 - a) Besluiten die indien deze niet worden genomen ingrijpende (waaronder begrepen: financiële) gevolgen kunnen hebben voor de Provincie of tot veiligheidsrisico's voor burgers kunnen leiden. Denk aan beheer en onderhoud van bij de Provincie in

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 54 (MvT).

⁵ Artikel 3:296 BW.

⁶ Artikel 121 Provinciewet.

DATUM 13 april 2021
ONS KENMERK
PAGINA 3 van 4

- beheer en/of eigendom zijnde infrastructuur.⁷
- b) Besluiten die noodzakelijk zijn in het belang van de ondernemingen van de deelnemingen van de Provincie.⁸
 - c) Besluiten die nodig zijn ter voorkoming van verjaring of verlies van recht of bezit. Denk aan het stuiten van de verjaring, het leggen van beslagen of het instellen van rechtsvorderingen.

III Toetsing van de brief van GS inzake de besluitvorming in de huidige uitzonderlijke politieke-bestuurlijke situatie

De Provincie zond ons in concept de brief toe die GS voornemens zijn te versturen aan Provinciale Staten over de besluitvorming in de context van de huidige uitzonderlijke politieke-bestuurlijke situatie. Wij hebben deze conceptbrief getoetst aan het bovenstaande kader. Wij concluderen dat de brief past binnen dat kader en daarmee een juridisch juiste invulling van de bevoegdheid tot de indeplaatsstelling inhoudt.

Wij stellen vast dat de brief als vertrekpunt neemt dat het dagelijks bestuur met gepaste terughoudendheid zal acteren met betrekking tot grote politieke bestuurlijke zaken. Daarmee wordt beoogd om maximale politiek-bestuurlijke ruimte te bieden aan het nieuw te vormen college. Wat ons betreft sluit dit gekozen uitgangspunt goed aan bij de aard van de indeplaatsstreding, te weten een tijdelijke noodvoorziening om te voorkomen dat er een bestuursvacuüm ontstaat in de periode totdat een nieuw college is gevormd.

In de conceptbrief wordt vervolgens een opsomming gegeven van de categorieën van besluiten waarin van Provinciale Staten door het dagelijks bestuur handelingsruimte wordt gevraagd. De keuze om tot de genoemde categorieën te komen is – naar wij begrijpen – gemaakt aan de hand van de criteria: wettelijke noodzaak, het bieden van rechtszekerheid en spoedeisendheid. Deze gekozen criteria en de genoemde categorieën van besluiten sluiten goed aan bij het hierboven door ons geformuleerde afwegingskader.

In de conceptbrief wordt eveneens verduidelijkt over welke onderwerpen geen besluitvorming zal worden gepleegd. Daarmee wordt geconcretiseerd dat besluiten die niet noodzakelijk zijn gelet op de gehanteerde criteria (wettelijke noodzaak, rechtszekerheid en spoedeisendheid) vooralsnog niet genomen zullen worden om daarmee maximale ruimte te laten aan het nieuw te vormen college.

De conceptbrief sluit af met de toezegging dat GS-besluiten steeds eerst na een week zullen worden geëffectueerd (door bekendmaking) en dat PS voorafgaande daaraan door GS zullen worden geïnformeerd over de genomen besluiten. Daarmee blijft het dualistische uitgangspunt waar de Provinciewet van uit gaat gehandhaafd, maar worden Provinciale Staten maximaal geïnformeerd over de

⁷ Overigens zullen dergelijke verplichtingen in veel gevallen ook onder de besluiten op grond van een wettelijke plicht vallen (categorie 2).

⁸ De Provincie is (in ieder geval als bestuurder van) verplicht om ten aanzien van haar deelnemingen het belang van de onderneming in acht te nemen.

DATUM 13 april 2021
ONS KENMERK
PAGINA 4 van 4

wijze waarop concreet van de indeplaatsredingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt.

AKD

Bijlagen