

Provincie Gelderland
Markt 11
6800 GX Arnhem

Aan: Provinciale Staten van Gelderland

In kopie aan: Commissaris van de Koningin, dhr. C. Cornielje
Gedeputeerde Staten van Gelderland

Betreft: Rekenkamerbrief betreffende het PS-instrument schriftelijk vragenrecht in provincie Gelderland

Deventer, 4 februari 2013

Geachte leden van Provinciale Staten,

Op 6 november 2012 heeft de Rekenkamer u geïnformeerd over de start van een quickscan naar het schriftelijk vragenrecht in de provincies Gelderland en Overijssel. Dit naar aanleiding van enkele fractiegesprekken waarbij de inzet en werking van dit instrument aan de orde kwam. In deze brief worden de resultaten van de quickscan voor provincie Gelderland gepresenteerd. Het hoor en wederhoor dat heeft plaatsgevonden op de Nota van Bevindingen (zie de bijlage bij deze brief) is, op ons verzoek, in korte tijd tot stand gekomen. De Rekenkamer wil de betrokkenen hiervoor hartelijk bedanken.

Over de quickscan: Doel en aanpak

Met het onderzoek wil de Rekenkamer inzicht bieden in de wijze waarop in beide provincies het schriftelijk vragenrecht is toegepast in de huidige zittingsperiode en in beeld brengen of er mogelijkheden voor verbetering zijn. De focus van deze quickscan ligt op vragen die formeel op grond van artikel 42 van het Reglement van Orde van PS Gelderland worden gesteld. Onze inzet met het uitvoeren van de quickscan was om in korte tijd een beeld te krijgen van de werking van het schriftelijk vragenrecht. Dit betekent dat de scope beperkter is en de analyse minder ver kan gaan dan bij een regulier rekenkameronderzoek. We hebben gekozen voor zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoekstechnieken. Zo is er dossieronderzoek en een analyse van alle schriftelijke Statenvragen die zijn ingediend in de periode april 2011-september 2012 uitgevoerd. En zijn er - deels telefonische - interviews gehouden met Griffie, Statenleden, ambtenaren¹ (w.o. Bureau Bestuur en Directie) en journalisten. Uitgebreide informatie over de onderzoeks aanpak en de lijst van geïnterviewden is te vinden in de Nota van Bevindingen.

In de volgende paragraaf presenteren we eerst enkele cijfers uit de kwantitatieve analyse van de Statenvragen. Daarna volgen de conclusies en overwegingen die uit de quickscan naar voren komen. Op enkele plekken in deze brief tonen we - om te kunnen vergelijken - ook enkele uitkomsten van provincie Overijssel.

¹ Interviews met 12 Statenleden en 11 ambtenaren zijn gehouden in het kader van een casestudy. Hiervoor zijn twaalf Statenvragen geselecteerd waar dieper op is ingegaan. Bij de selectie van de cases is er op gelet dat de vragen verspreid zijn over de onderzoeksperiode, van verschillende politieke partijen zijn en over verschillende onderwerpen gaan. De casestudy geeft - door het beperkte aantal Statenvragen dat bekeken wordt - een indicatief beeld. Dit beeld hebben we gebruikt voor het plaatsen van bepaalde zaken uit het dossieronderzoek in de juiste context en/of het illustreren van de wijze waarop met het schriftelijk vragenrecht wordt omgegaan.

Enkele cijfers over schriftelijke Statenvragen

- **149 Statenvragen gesteld in periode april 2011-september 2012**

In de periode april 2011 tot en met september 2012 zijn er 149 Statenvragen ingediend door de Gelderse Statenleden, waarvan 75 in 2011 en 74 in 2012. Dit betekent dat er gemiddeld 2,7 Statenvragen per zetel zijn gesteld. In provincie Overijssel waren dit er 1,4 per zetel.

- **Statenleden van oppositie stellen 65% van de Statenvragen**

Bijna 65% van de schriftelijke Statenvragen bleek te zijn ingediend door Statenleden van oppositiepartijen. De meeste Statenvragen waren ingediend door Statenleden van de PVV en Partij voor de Dieren. In de Nota van Bevindingen is op pagina 18 de verdeling van het totale aantal Statenvragen over de fracties weergegeven.

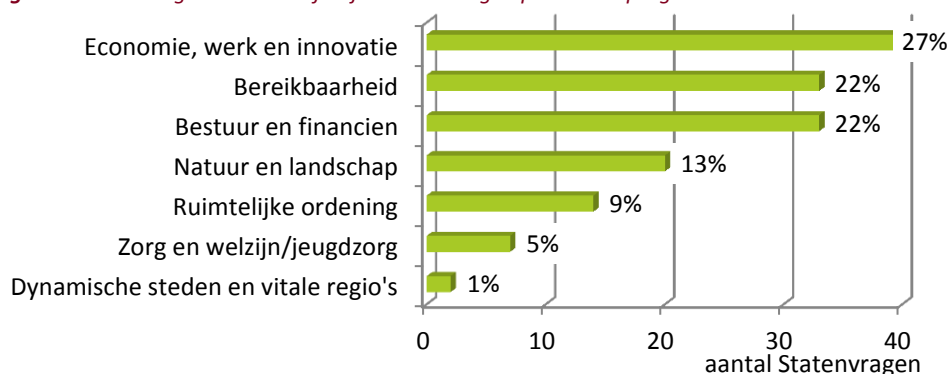
- **Gemiddeld 5,3 deelvragen**

Een schriftelijke Statenvraag bestaat meestal uit meerdere deelvragen. Voor de ingediende Statenvragen hebben we dit geteld en er blijken gemiddeld 5,3 deelvragen per schriftelijke Statenvraag te worden gesteld. Het minste aantal vragen dat voorkwam is 1 vraag en het hoogste aantal is 17 deelvragen.

- **Ruim een kwart van de vragen over Economie, werk en innovatie**

Verder zien we dat veel Statenvragen betrekking hebben op het beleidsterrein Economie, werk en innovatie (27%). Ook worden relatief veel vragen gesteld over de beleidsterreinen Bereikbaarheid en Bestuur en financiën (beide 22%).

Figuur 1. Aantal ingediende schriftelijke Statenvragen per beleidsprogramma

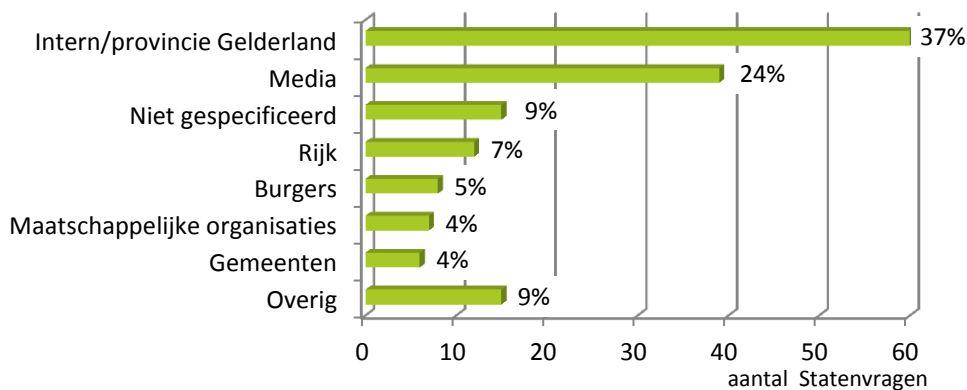


Bron: Analyse Rekenkamer Oost-Nederland (november 2012)

- **Veel vragen komen voort uit interne stukken en mediaberichten**

In figuur 2 is de bron van de aanleiding voor het indienen van de schriftelijke Statenvragen (dus hoe is betreffend Statenlid op de vraag gekomen?). Hieruit blijkt dat ongeveer 37% van de Statenvragen valt in de categorie 'intern/provincie Gelderland'. Voorbeelden hiervan zijn Statenvragen naar aanleiding van interne beleidsdocumenten, Statenvergaderingen, informatiebijeenkomsten, eerdere beantwoording van Statenvragen en dergelijke. Een toelichting op de andere categorieën is te vinden op pagina 21-22 van de Nota van Bevindingen.

Figuur 2. Bron van de aanleiding voor het indienen van de schriftelijke Statenvragen



Bron: Analyse Rekenkamer Oost-Nederland (november 2012)

Conclusies en overwegingen

Hieronder zijn de belangrijke conclusies (vetgedrukt) en de overwegingen (in de kaders) weergegeven.

Instrument Statenvragen kan nog bewuster worden ingezet

Het vragenrecht is een individueel recht van Statenleden. Voorop staat dat een Statenlid zelf kan bepalen of en wanneer hij/zij schriftelijke Statenvragen gaat stellen en ook hoe hij/zij de afweging daartoe maakt. Echter, uit de quickscan kwamen enkele bevindingen naar voren die pleiten voor een meer bewuste afweging over en inzet van het instrument Statenvragen:

- **Formele route voor schriftelijke Statenvragen**

De antwoorden op schriftelijke Statenvragen doorlopen binnen de provincie dezelfde formele route als andere (beleids)stukken. Dit betekent dat de antwoorden altijd langs management, portefeuillehouder en Gedeputeerde Staten gaan. De quickscan laat zien dat de voorbereiding en coördinatie van de beantwoording van schriftelijke Statenvragen tijdsintensief is voor de ambtelijke organisatie. Meer informatie over de procedure en een (inschatting van) benodigde uren is te vinden op pagina 32-33 van de Nota van Bevindingen.

- **Diverse afwegingen, niet altijd met anderen**

De afweging en het besluit om schriftelijke Statenvragen te stellen wordt door sommige Statenleden/bij sommige Statenvragen alleen gemaakt en wordt soms expliciet in overleg met anderen gemaakt (bv. in een fractieoverleg). Statenleden blijken verschillende aspecten mee te nemen in hun afweging. Enerzijds zien we directe en praktische argumenten, zoals behoefte aan informatie of de beschikbare tijd. Anderzijds noemden enkele Statenleden meer strategische afwegingen, zoals profilering en publiciteit. Enkele Statenleden gebruiken Statenvragen als onderdeel van het opbouwen van een dossier rondom een thema. Met betrekking tot publiciteit willen we overigens opmerken dat uit de interviews met journalisten is gebleken dat Statenvragen voor hen vooral interessant zijn als deze gaan over zaken die een grote impact hebben op burgers.

- **Technische vragen kunnen ook op andere wijze gesteld worden**

Meerdere ambtenaren benadrukten in de interviews dat de antwoorden op technische, feitelijke vragen ook op andere wijze verkregen hadden kunnen worden dan via artikel 42. Hierbij werd vooral aangegeven dat er achter telefonische vragen of vragen per e-mail geen formele procedure zit, die het tijdrovend maakt. Wel werd onderstreept dat wanneer het politieke vragen betreft, dit niet meer tot de mogelijkheden behoort.

- *Griffie faciliteert, ook bij schriftelijke Statenvragen*

De Griffie faciliteert op verschillende manieren de Statenleden in hun afwegingen voor de keuze van PS-instrumenten (waaronder ook schriftelijke Statenvragen). Zo was er aan het begin van de Statenperiode een introductieprogramma met aandacht voor de verschillende instrumenten; is er een schema op het PS-plein met uitleg van de verschillende instrumenten en zijn ze beschikbaar voor vragen over de inzet van instrumenten. Dit laatste komt voor het instrument schriftelijke Statenvragen niet vaak voor.

Overwegingen voor Provinciale Statenleden:

Een meer bewuste afweging over - en daarmee naar verwachting een meer efficiënte en effectieve inzet van - het instrument Statenvragen kan op enkele manieren positief beïnvloed worden:

- Een expliciete afweging in overleg met anderen kan leiden tot een meer bewuste keuze voor het al dan niet inzetten van het instrument.
- Het regelmatig opfrissen van de kennis en het delen van inzichten over de inzet van PS-instrumenten kan helpen om bewuste afwegingen te blijven maken. De training die de Griffie aan het begin van de Statenperiode aanbiedt, is hier een goed voorbeeld van.
- Overweeg technisch-inhoudelijke vragen op andere wijze te stellen dan via de formele artikel 42-procedure. Dit geldt uiteraard niet voor vragen waarvan het doel juist is om een reactie op schrift van GS uit te lokken of waarbij men graag wil dat de ingewonnen informatie met de gehele Staten wordt gedeeld.

Statenleden tevreden over de beantwoording, maar wellicht meer vervolgstappen mogelijk

Het vragenrecht is bij uitstek een onderwerp waar de politieke dynamiek tussen leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten speelt. Door het stellen van schriftelijke Statenvragen wordt een uitspraak op schrift van GS over een bepaald thema gevraagd. Deze antwoorden worden door de ambtelijke organisatie voorbereid. Uit de quickscan komen enkele bevindingen naar voren met betrekking tot de inhoud van vragen en antwoorden en hoe daar gevolg aan wordt gegeven:

- *Statenleden zijn over het algemeen tevreden over het proces en de gegeven antwoorden, over toonzetting is men meer verdeeld*

Uit de interviews met Statenleden blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de verkregen informatie. Van de gegeven rapportcijfers was het hoogste cijfer een 8 en er waren twee onvoldoende uitgedeeld. De redenen hiervoor waren dat het antwoord op de vraag te complex was en het antwoord het absolute minimum was aan informatie dat verwacht kon worden. Zeven van de twaalf Statenleden waren tevreden over de toonzetting van de antwoorden op Statenvragen, vier Statenleden gaven zowel positieve als negatieve punten met betrekking tot de toonzetting aan en één Statenlid was ontevreden over de toonzetting. In hun toelichting over de toonzetting gebruikten Statenleden enerzijds termen als zakelijk, neutraal en correct; anderzijds werden ook afstandelijk, weinig inlevingsvermogen en niet serieus genomen worden, genoemd.

- *Aanleiding duidelijk voor ambtenaren*

Uit de interviews met ambtenaren bleek dat de aanleiding voor het indienen van de Statenvragen over het algemeen duidelijk voor hen was. Kennis over wat er speelt op een beleidsterrein en wat de verschillende politieke partijen belangrijk vinden helpt om vragen 'aan te zien komen'. Ook is de ambtenaren gevraagd in hoeverre zij de Statenvragen 'kort en bondig'² vonden. Acht ambtenaren antwoordden hier bevestigend op. Drie andere ambtenaren hadden wel feedback op de formulering van de vragen. Deze feedback had betrekking op de mate van suggestiviteit, concreetheid en realisme van de vragen.

² In het Reglement van Orde van de Provinciale Staten van Gelderland staat in artikel 42 lid 1 dat 'schriftelijke vragen kort en duidelijk worden geformuleerd'.

- *Statenvragen worden beknopt beantwoord*

Er is er sprake van een beknopte beantwoording, zo bleek uit desk research en interviews met Bureau Bestuur en Directie en ambtenaren. Dus over het algemeen wordt de noodzakelijke informatie naar de letter van de vraag gegeven.

- *Antwoorden leiden in beperkte mate tot vervolgstappen*

Acht Statenleden gaven aan vervolgstapen te hebben ondernomen naar aanleiding van de Statenvragen uit de casestudy. Dit ging voornamelijk om een terugkoppeling aan betrokkenen, maar bijvoorbeeld ook wel om bespreking in een commissie, werkbezoek en een (telefoon)gesprek met een ambtenaar. Drie ambtenaren gaven aan dat er acties zijn ondernomen na de beantwoording van de Statenvraag, bijvoorbeeld het aanscherpen van een proces en het voeren van overleg. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de antwoorden van vijf van de 149 Statenvragen zijn geagendeerd voor commissiebehandeling.

- *Weinig concrete toezeggingen in antwoorden*

Verder blijkt uit de quickscan dat Statenvragen beperkt tot toezeggingen leiden. Terwijl dit wel een van de belangrijke (achterliggende) doelen is voor het stellen van Statenvragen, zo komt dit de interviews naar voren. Uit een analyse van de antwoorden op de 149 Statenvragen blijkt dat in ongeveer 10% van de gevallen een concrete toezegging wordt gedaan door GS. Voorbeelden hiervan is de Statenvraag van een Statenlid van D66 over het Budget Landelijke functie Open Jeugdzorg 2013 en 2014 (PS/2012/635), waarbij GS aangeven: *“Uw vragen zijn voor ons aanleiding [dit] in IPO aan de orde te stellen”*. Uit de quickscan komt naar voren dat bewaking van dit soort toezeggingen bij de ambtelijke afdelingen en de vragsteller(s) ligt. Het is echter niet duidelijk hoe dit geborgd is in de ambtelijke organisatie.

Overwegingen voor Gedeputeerde Staten:

- Streef naar een beknopte, maar ruimhartige beantwoording van schriftelijke Statenvragen. Beantwoording rekening houdend met het achterliggende doel en de context van de vraag, kan soms verder gaan dan een strikte en letterlijke beantwoording.
- Zorg ervoor of ga na dat toezeggingen in de beantwoording van schriftelijke Statenvragen worden geregistreerd en de nakoming hiervan wordt bewaakt.

Overwegingen voor leden van Provinciale Staten:

- Blijf alert op de formulering van de vragen. Deze is essentieel voor de beantwoording. Hoe zorgvuldiger de formulering van de vraag, hoe groter de kans om de informatie te krijgen waar je naar op zoek bent. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vragen die voor meerdere uitleg vatbaar zijn, waardoor een ander antwoord gegeven kan worden dan de bedoeling was. Of het stellen van gesloten vragen, terwijl een open vraag de bedoelde informatie kan opleveren en vice versa.
- Ga vanuit het achterliggende doel voor het stellen van de schriftelijke Statenvragen na of dit met het antwoord van GS bereikt is, of er door GS toezeggingen zijn gedaan en overweeg mogelijke vervolgstappen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het agenderen voor commissiebehandeling, het stellen van nieuwe schriftelijke vragen of het zoeken van publiciteit.

Meer alertheid op tijdige beantwoording wenselijk

In het Reglement van Orde van PS Gelderland staat dat schriftelijke Statenvragen zo spoedig mogelijk beantwoord moeten worden, maar in ieder geval binnen 30 dagen nadat de vragen zijn binnengekomen (art. 42, lid 3). Tevens is in het Reglement van Orde opgenomen dat indien beantwoording niet binnen de termijn kan plaatsvinden er een uitstelbericht (art. 42, lid 4) moet komen. In de quickscan hebben we uitgezocht in hoeverre hier sprake van is. De uitkomsten hiervan zijn als volgt:

- *65% van de Statenvragen is binnen de gestelde termijn beantwoord*

Uit de quickscan blijkt dat 94 van de 144 Statenvragen binnen de gestelde termijn beantwoord zijn (65%). In provincie Overijssel lag dit op 72%. In tabel 1 is een weergave te zien van de duur van de beantwoording van schriftelijke Statenvragen.

Tabel 1 Duur van beantwoording van schriftelijke Statenvragen

Duur	Aantal	Percentage
Minder dan 10 dagen	1	0,7%
10 tot 20 dagen	28	19,4%
20 tot 30 dagen	65	45,1%
30 tot 60 dagen	40	27,8%
Meer dan 60 dagen	10	6,9%
Totaal	144	100,0%

Bron: Analyse Rekenkamer Oost-Nederland (november 2012)

- *11% van de Statenvragen is buiten de termijn beantwoord zonder uitstelbericht*

Voor 33 Statenvragen is een uitstelbericht verstuurd. In twee gevallen werd deze uitstelbrief buiten de termijn naar de vragensteller verstuurd. Voor 17 Statenvragen geldt dat deze buiten de termijn zijn beantwoord, zonder dat er een uitstelbrief naar de vragensteller (en een afschrift naar PS) is verstuurd. Dit komt neer op 11% van de ingediende Statenvragen.

Overweging voor Gedeputeerde Staten:

Wees alert op een tijdige beantwoording van schriftelijke Statenvragen. Indien tijdige beantwoording niet lukt of kan, dient zo snel mogelijk een uitstelbericht met motivatie en verwachte datum van beantwoording verzonden te worden.

Tot slot

In de bijlage bij deze brief vindt u de gehele Nota van Bevindingen van Gelderland. Indien u kennis wilt nemen van de bevindingen van Overijssel dan kunt u contact opnemen met de Rekenkamer of deze downloaden van onze website.

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van deze brief in Provinciale Staten.

Hoogachtend,
Rekenkamer Oost-Nederland



Piet van Dijk
Voorzitter



Claudio Bruggink
Secretaris-directeur

Bijlage: Nota van Bevindingen Quickscan naar het PS-instrument schriftelijk vragenrecht Provincie Gelderland