Groningen | 2022

Kennis maakt kracht



Noordelijke Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Kennis maakt kracht

Het versterken van het Institutioneel Geheugen van Provinciale Staten van Groningen

Opstellers	Klaas Kwakkel en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Jan van der Bij
Datum	4 juli 2022

Voorwoord

Een onderzoek naar het institutioneel geheugen. Misschien niet meteen een voor de hand liggend onderwerp voor een rekenkamer. Toch is er, zo menen wij, alle aanleiding toe: dikwijls zien wij in ons onderzoek dat Provinciale Staten eerdere besluitvorming vergeten. Dat is hen niet kwalijk te nemen: Statenleden hebben beperkt tijd beschikbaar voor het Statenwerk, fracties worden gemiddeld steeds kleiner, de werkdruk per fractielid daardoor hoger, en de doorstroming in de Staten is groot.

Nu is het wel zo, dat Provinciale Staten 'hulptroepen' hebben voor hun werk: fractieondersteuning, griffie en rekenkamer. Over die vormen van ondersteuning is vooral nagedacht bij de invoering van het dualisme in 2003, met als doel het versterken van de kaderstellende en controlerende rollen van Provinciale Staten. Inmiddels zijn we heel wat jaren verder en is er maatschappelijk veel gewijzigd. De digitale mogelijkheden veroorzaken een niet aflatende informatiestroom zodat volksvertegenwoordigers geen gebrek hebben aan informatie maar er eerder door bedolven worden. Er is sprake van toenemende politieke fragmentatie en doorstroming van fracties. Het vertrouwen in de politiek neemt af. Verder wordt beleid steeds vaker gemaakt in samenwerking tussen bestuurslagen.

Kortom: het werk van de volksvertegenwoordigers lijkt complexer te zijn geworden. Voor de Noordelijke Rekenkamer voldoende aanleiding om zich af te vragen of de bestaande ondersteuning van volksvertegenwoordigers nog adequaat is, gezien de gewijzigde omstandigheden. Tegelijkertijd beogen we met dit onderzoek handreikingen te geven over het verbeteren van de ondersteuning, steeds vanuit de optiek dat volksvertegenwoordigers goed gefaciliteerd dienen te zijn.

Wat hier voor u ligt is een bijzonder rapport. Niet alleen gaat dit in de eerste plaats over Provinciale Staten zelf, maar is het ook op een bijzondere manier tot stad gekomen. De ambtelijke controle ('zijn de gegevens correct') is dit keer hoofdzakelijk door de griffie gedaan. Daarnaast is er geen bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten gevraagd, omdat we dat niet vonden passen bij het karakter en het doel van dit onderzoek. In plaats daarvan heeft het presidium de kans gekregen een reactie op te stellen; het Groningse presidium heeft om begrijpelijke redenen afgezien van het geven van een reactie.

In het onderzoek stond de informatie van en voor Statenleden centraal: welke behoefte aan inhoudelijke ondersteuning hebt u als Statenleden, wie moet daar in uw ogen in voorzien, en hoe is die ondersteuning dienovereenkomstig te versterken? Vanuit uw ervaring en met onze aanbevelingen kunt u de nieuwe Statenleden een goede start bezorgen. Het woord is aan u.

Inhoud

Voorwoord **2**

Conclusies en aanbevelingen **5**

Aanleiding en vraagstelling 5
Conclusies 6
Aanbevelingen 10

1. Inleiding **12**

1.1 Aanleiding 12
1.2 Achtergronden 14
1.3 Onderzoeksvraag 15
1.4 De aanpak van het onderzoek 17
1.5 Leeswijzer 18

2. Enquête onder PS Groningen **19**

2.1 Informatie- en ondersteuningsbehoefte van Provinciale Staten 19
2.2 Oordeel gebruikers 20
2.3 Samenvattende bevindingen 21

3. (Eisen aan) informatievoorziening van GS aan PS **22**

3.1 Inleiding 22
3.2 Invulling door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie 23
3.3 Aanvullende kaders over de informatievoorziening van Provinciale Staten 25
3.4 Worden de aanvullende kaders nageleefd? 30
3.5 Samenvattende bevindingen 30

4. Ondersteuning van Statenleden: ambtelijke bijstand **32**

4.1 Inleiding 32
4.2 Ambtelijke bijstand 32
4.3 Ambtelijke bijstand in de praktijk 33
4.4 Samenvattende bevindingen 34

5. Ondersteuning van Statenleden: griffie **35**

5.1 Inleiding 35
5.2 Oordeel Statenleden en fractieondersteuners 35
5.3 Richtlijnen 38
5.4 Inwerkprogramma Statenleden 40
5.5 Omvang van de griffie 40
5.6 Samenvattende bevindingen 42

6. Ondersteuning van Statenleden: fractieondersteuning **44**

6.1 Inleiding 44
6.2 Fractieondersteuning in de praktijk 44
6.3 Fractieondersteuning 46
6.4 Fractievertegenwoordigers 50
6.5 Samenvattende bevindingen 50

7. Het Statenarchief 52

7.1 Gebruik en beoordeling Statenarchief 52
7.2 Vergelijkend perspectief 53
7.3 Samenvattende bevindingen 55

Bronnenlijst 56

Bijlage 1: Fragmentatie, aantal en omvang van fracties in Provinciale Staten Groningen 59

Bijlage 2: Enquêtevragen Statenleden 62

Bijlage 3: Beschrijvende statistieken enquête onder PS 84

Bijlage 4: Uitwerking actieve informatieplicht 85

Bijlage 5: vijf fasen in de Groningse beleidscyclus 86

Bijlage 6: Beter kaders stellen en controleren 88

Bijlage 7: Mondriaan beleidscyclus 2021 94

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

De doorstroming in Provinciale Staten is groot en daardoor gaan veel kennis en ervaring verloren. Direct na Statenverkiezingen is ruim de helft van de Groningse Statenleden nieuw en gedurende de Statenperiode treedt nog een aantal Statenleden terug. Tegelijkertijd moeten Statenleden van steeds meer markten thuis zijn: het gemiddelde aantal leden per fractie neemt af, waardoor een steeds kleinere groep Statenleden het fractiewerk moet uitvoeren. Hierdoor groeit het belang en de noodzaak van goede ondersteuning.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe Provinciale Staten inhoudelijk worden ondersteund bij hun werkzaamheden, hoe die ondersteuning bijdraagt aan het onderhouden/vergroten van het leervermogen. Wij analyseren daartoe de ondersteuning door informatievoorziening door Gedeputeerde Staten, ambtelijke bijstand, griffie, fractieondersteuning en archieffunctie. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe en door welke geledingen worden Provinciale Staten (PS) ondersteund, hoe tevreden zijn PS daarover en hoe kan het leervermogen van PS nog worden vergroot?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke tekortkomingen ervaren Statenleden bij het onderhouden en vergroten van het institutioneel geheugen en welke mogelijkheden zien zij voor het verbeteren van het leervermogen?
2. Hoe tevreden zijn Statenleden over de ondersteuning die zij krijgen om te voorzien in hun informatiebehoefte? (Welke informatiebehoefte hebben zij; op welke manier wordt in deze behoefte voorzien en hoe worden zij hierin ondersteund?)
3. Welke afspraken zijn in het verleden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten? In hoeverre staan deze afspraken helder op het netvlies van betrokkenen en in hoeverre worden deze nageleefd?
4. Welke verschillen bestaan er tussen de noordelijke provincies in dit verband en hoe kunnen zij van elkaar en andere overheden leren?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek luidt als volgt:

De ondersteuning van Provinciale Staten bestaat uit ambtelijke bijstand, griffie, fractieondersteuning, archieffunctie en adequate informatievoorziening door Gedeputeerde Staten. Bij de behandeling van Statenstukken lopen de Groningse Statenleden tegen drie belangrijke zaken aan. Ten eerste hebben zij een sterke behoefte aan informatie waaruit blijkt in hoeverre beleid werkt, maar voorzien Gedeputeerde Staten en ambtelijke dienst hen hier structureel[1] onvoldoende van. Ten tweede hebben ze moeite om een helder overzicht te krijgen van eerdere relevante besluitvorming over hetzelfde onderwerp en de afwegingen die toen een rol speelden. Het creëren van het gewenste heldere overzicht wordt bemoeilijkt, doordat het Statenarchief weinig toegankelijk en gebruiksvriendelijk is. Ten derde ontbreekt het Statenleden aan een duidelijk antwoord op de vraag hoe het te behandelen onderwerp zich verhoudt met (besluitvorming over) gerelateerde beleidsthema's.

Over de griffie zijn Groningse Statenleden tevreden: de behoeften van de Staten en de invulling daarvan door de griffie zijn goed op elkaar afgestemd. De griffie zet actief in op onder andere de kwaliteit van stukken. Een belangrijk richtsnoer hiervoor is de statenminuut. In 2017 heeft de griffie getoetst in hoeverre Statenstukken voldeden aan de criteria uit de statenminuut en sindsdien gaf de griffie incidenteel feedback op het gebruik ervan. Tot slot concluderen wij dat Groningse Statenleden tevreden zijn over de eigen fractieondersteuning. In de praktijk leveren Groningse (en Drentse) fractiemedewerkers vooral praktische ondersteuning vergeleken met hun Friese collega's.

De wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren is een actueel thema in de Groningse Staten. Zo hebben enkele Groningse Statenleden hierover in 2021 een notitie opgesteld en zijn er in het kader van de Ring Zuid recentelijk verbetervoorstellen gedaan voor de informatiepositie van de Staten. Deze ontwikkelingen hebben o.a. geleid tot uitbreiding van de themadossiers op de website van de provincie Groningen, het starten van het maatjesproject en het instellen van een agendacommissie die (onder andere) toeziet op de kwaliteit van GS-stukken.

Hieronder geven wij gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Per deelvraag staat steeds het korte antwoord op de vraag cursief weergegeven en daaronder een toelichting.

1. **Welke tekortkomingen ervaren Statenleden bij het onderhouden en vergroten van het institutionele geheugen en welke mogelijkheden zien zij voor het verbeteren van het leervermogen?**

De belangrijkste tekortkoming die Groningse Statenleden ervaren is dat zij het lastig vinden een helder overzicht te krijgen van besluitvorming uit het verleden en de afwegingen die toen een rol speelden. Statenleden zien mogelijkheden om het institutioneel geheugen te vergroten. Provinciale Staten hebben recent zelf het maatjesproject opgezet. Daarin wordt een nieuw Statenlid gekoppeld aan een ervaren

[1] Mede gebaseerd op de rode draden die getrokken zijn uit de conclusies en aanbevelingen van vijftien jaar Rekenkameronderzoek (Bron: Beers, E., & Schaap, L., Noordelijke Rekenkamer, Luister nou eens!, 2020.).

Statenlid, waarbij het ervaren Statenlid beschikbaar is om vragen te beantwoorden, voor overleg of voor advies. Ook zet de ambtelijke organisatie meer themadossiers op, zodat Statenleden snel de historie en reikwijdte van een dossier kunnen inzien. Met het maatjesproject en het uitbreiden van de themadossiers blijft belangrijke kennis behouden voor de Staten en dat draagt bij aan het institutionele geheugen.

De toenemende roulatie van Statenleden is de eerste oorzaak waardoor het voor Statenleden lastig is om een helder overzicht te krijgen van besluitvorming uit het verleden. Ten tijde van die besluitvorming zaten velen van hen nog niet in de Staten, waardoor zij daar geen eigen herinnering aan hebben. Een tweede oorzaak is dat vindbaarheid van informatie in het Statenarchief volgens Statenleden te wensen overlaat. Ook fractiemedewerkers geven aan dat het Statenarchief niet goed functioneert. Een gevolg daarvan is dat Statenleden en fractiemedewerkers het Statenarchief beperkt gebruiken. Drentse en Friese Statenleden lopen in hun eigen archieven tegen dezelfde problemen aan.

2. Hoe tevreden zijn Statenleden over de ondersteuning die zij krijgen om te voorzien in hun informatiebehoefte? (Welke informatiebehoefte hebben zij; op welke manier wordt in deze behoefte voorzien en hoe worden zij hierin ondersteund?)

Ondersteuning door Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie

Provinciale Staten van Groningen hebben een brede en grote behoefte aan informatie en ondersteuning. De behoefte aan informatie waaruit blijkt in hoeverre provinciaal beleid werkt is het grootst. Ze vinden het vooral heel wenselijk dat Gedeputeerde Staten en/of de ambtelijke dienst hen voorzien van deze informatie. Dat geldt ook voor informatie over alternatieve scenario's en samengevatte en geduide beleidsinformatie. De informatievoorziening voor deze drie onderdelen is beduidend minder dan zij wensen (zie paragraaf 3.2). Groningse Statenleden zijn het minst tevreden over de informatie die zij ontvangen waaruit blijkt in hoeverre het beleid werkt. Zij zijn tevredener over informatie die zij ontvangen over alternatieve scenario's en over de ontvangen samengevatte en geduide beleidsinformatie.

Ondersteuning in de vorm van ambtelijke bijstand

In eerste instantie pakt de griffie een verzoek om ambtelijke bijstand op, mits daarvoor de kennis bij de griffie aanwezig is en er voldoende tijd beschikbaar is om het verzoek op te pakken. Anders geleidt de griffie het verzoek door naar de ambtelijke dienst en heeft de griffie een begeleidende en adviserende rol. Een formeel verzoek om ambtelijke bijstand gebeurt onder andere in geval van initiatiefvoorstellen of technische vragen die niet binnen een dagdeel te beantwoorden zijn. Initiatiefvoorstellen komen niet zo vaak voor, omdat het opstellen ervan veel tijd kost en er in sommige gevallen ook andere instrumenten in te zetten zijn.

Ondersteuning door de griffie

Groningse Statenleden wensen vooral specialistische ondersteuning van de griffie. Groningse Statenleden willen ook graag dat de griffie hen voorziet van samengevatte en geduide beleidsinformatie en hen ondersteunt bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Deze wensen van Provinciale Staten worden redelijk goed vervuld (zie paragraaf 5.2).

Het uitgangspunt van de griffie in Groningen is dat zij verantwoordelijk is voor het borgen van het democratisch besluitvormingsproces. De daarvoor door de griffie uitgevoerde werkzaamheden variëren sterk. De organisatorische en procedurele ondersteuning ten behoeve van het besluitvormingsproces vormt hiervan de basis en vergt in de praktijk de meeste tijd. De griffie streeft naar een 70-30 procent tijdsverdeling, waarbij zo'n 70 procent van de tijd/capaciteit gebruikt wordt voor deze organisatorische en procedurele ondersteuning. Het resterende deel besteedt de griffie aan het ondersteunen van Statenleden bij het vinden van het meest geschikte instrument om hun doel te bereiken en zo de meeste invloed te hebben. Dit doet de griffie meer dan vroeger.

Ondersteuning door de fractieondersteuning

Statenleden wensen vooral dat fractiemedewerkers hen informeren over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag, hen ondersteunen bij de voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen, schriftelijke vragen en initiatiefvoorstellen en, tot slot, hen informeren over vergelijkbare besluiten in andere provincies. Volgens de Statenleden doen fractiemedewerkers dit in de praktijk ook. Alleen voor de informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies is het verschil tussen de wens van Statenleden en het beeld in de praktijk wat groter (0,9 punten op een schaal van 1 tot 5).

Ondersteuning in de vorm van het Statenarchief

Op de meeste aspecten, bijvoorbeeld de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van informatie, scoort het Groningse Statenarchief goed. Zoals al bij deelvraag één opgemerkt, laat de vindbaarheid van informatie te wensen over.

3. Welke afspraken zijn er in het verleden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten? In hoeverre staan deze afspraken helder op het netvlies van betrokkenen en in hoeverre worden deze nageleefd?

Naast de wettelijke passieve en actieve informatieplicht hebben Provinciale Staten enkele aanvullende afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Deze afspraken staan in het Reglement van Orde 2015, maar niet in de nieuwste versie van het Reglement van Orde (2019). De afspraken zijn echter wel geactualiseerd en staan in aparte documenten; ze zijn niet allemaal bekend bij de ambtelijke dienst. Eén van de afspraken betreft de Statenminuut. De Statenminuut bevat richtlijnen waar Statenbrieven en Statenvoordrachten aan moeten voldoen. Uit een steekproef van de griffie in 2017 bleek dat minder dan de helft van de Statenstukken voldeed aan de richtlijnen van de Statenminuut. Een andere afspraak gaat over het gebruik van de (Mondriaan)beleidscyclus. Per fase in de beleidscyclus beschrijft deze afspraak wat de rol van Provinciale Staten is en wat er van hen wordt verwacht.

Na 2017 heeft de griffie niet meer structureel en consequent bijgehouden in hoeverre de (geactualiseerde) Statenminuut accuraat werd toegepast. Wel geeft de griffie incidenteel feedback op het gebruik van het format. In de (Mondriaan)beleidscyclus worden vijf momenten[2] geïdentificeerd waarbij Provinciale Staten worden betrokken bij de besluitvorming en wat er per moment van hen wordt gevraagd. Hoewel het beleidsproces per dossier of onderwerp kan verschillen, vormt deze beleidscyclus

[2] Het gaat om de volgende vijf fasen: 1) start en startnotitie; 2) planvorming en ontwerpbeleidsplan; 3) besluit en kaderstellend beleidsplan; 4) uitvoering; 5) evaluatie.

een belangrijke leidraad voor de informatievoorziening van Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten. Als duidelijk is wat er van Provinciale Staten wordt verwacht bij de bespreking van een Statenstuk, dan komt dat de kwaliteit van de besluitvorming ten goede zo is de gedachte. De (Mondriaan) beleidscyclus is vanaf 2015 verder ontwikkeld. In de meest recente versie (juni 2021) bestaat deze, naast de strategische beleidscyclus die het meest relevant is voor Provinciale Staten, ook uit een tactische en een uitvoeringscyclus. Volgens de ambtelijke dienst wordt nu bij ieder Statenstuk aangegeven op welke fase in het beleidsproces het stuk betrekking heeft en wat de daarbij behorende rol van Provinciale Staten is.

4. Welke verschillen bestaan er tussen de noordelijke provincies in dit verband en hoe kunnen zij van elkaar en andere overheden leren?

Tussen de Noordelijke provincies bestaan diverse verschillen. De meest opvallende verschillen beschrijven we hier, voor de overige verwijzen we naar het rapport. Ten eerste valt op dat Drentse Statenleden ontevredener dan hun Groningse en Friese collega's zijn over de informatie die zij van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke dienst ontvangen over alternatieve scenario's. Ten tweede zijn in Groningen de behoeften van de Staten en de invulling daarvan door de griffie beter op elkaar afgestemd dan in Fryslân en Drenthe, vooral als het gaat om de behoefte aan informatie over vergelijkbare besluiten in andere provincies. Ten derde blijkt de Drentse griffie zich vergeleken met die van Groningen en Fryslân weinig te bemoeien met de kwaliteit van de Statenstukken. Ten vierde is de fractieondersteuning in Fryslân beduidend groter en breder dan die in Groningen en Drenthe. Het budget voor fractieondersteuning is in Fryslân per fractie ongeveer 3 tot 4 keer groter en Friese fractiemedewerkers komen meer toe aan politiek-inhoudelijke werkzaamheden zoals het voorbereiden van moties en amendementen. Zij zijn gemiddeld gezien langer in dienst dan hun Groningse en Drentse collega's. Friese Statenleden leunen sterk op de fractieondersteuning en zijn daardoor (naar eigen zeggen) minder afhankelijk van Gedeputeerde Staten voor de informatievoorziening. Ten vijfde heeft Drenthe als enige van de drie provincies een groep (Staten)onderzoekers (ondergebracht bij de griffie).

Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Verhoging kwaliteit Statenstukken

A. *Provinciale Staten, versterk het bestaande kwaliteitskader (de Statenminuut) voor Statenstukken. Neem daarin in ieder geval de volgende onderdelen op:*

- *tijdlijn met daarin momenten waarop eerdere besluitvorming door of communicatie met Provinciale Staten heeft plaatsgevonden over hetzelfde onderwerp, voorzien van een directe koppeling naar elk van de afzonderlijke stukken;*
- *overzicht van beslismomenten van dossiers of onderwerpen die een zeker raakvlak hebben met het te behandelen onderwerp, waarbij ook aandacht geschonken dient te worden aan relevante onderzoeken van de Noordelijke Rekenkamer en een overzicht van de mate waarin de overgenomen aanbevelingen geïmplementeerd zijn;*
- *overzicht van recente of geplande besluitvorming over hetzelfde onderwerp in andere overheidsorganen, zoals provincies, gemeenten, waterschappen, het Rijk) en IPO.*

Een aanvulling van het bestaande kwaliteitskader met bullet 1 en 2 zou er toe moeten leiden dat Statenleden ook andere relevante Statenstukken (van eerdere besluitvorming of besluitvorming uit aangrenzende dossiers) aangereikt krijgen. Dit gebeurt nu onvoldoende volledig en als Statenleden of fractiemedewerkers zelf op zoek gaan in het Statenarchief dan vinden ze deze stukken doorgaans niet. De derde bullet draagt bij aan efficiënte besluitvorming, waarbij lessen uit besluitvorming elders in acht genomen en valkuilen vermeden kunnen worden.

B. *Toets of beoogde Statenstukken voldoen aan de kwaliteitscriteria uit het kwaliteitskader en zo niet, stuur deze dan terug naar Gedeputeerde Staten. Wees daar streng en consequent in.*

Aanbeveling B. kan worden opgevat als een aanmoediging voor de weg die Provinciale Staten zijn ingeslagen met het instellen van een agendacommissie die (onder andere) toeziet op de kwaliteit van GS-stukken.[3]

C. *Evalueer dit kwaliteitskader minimaal één keer per Statenperiode en maak daarin een analyse van de afwijkingen van de criteria in de Statenminuut. Pas de Statenminuut zo nodig aan naar aanleiding van deze evaluatie of naar aanleiding van eventuele nieuwe wensen van de Statenleden die op dat moment zitting hebben in de Staten.*

Aanbeveling 2. Verbetering informatie over effectiviteit

Provinciale Staten, maak algemene afspraken over de wijze waarop u bij nieuw beleid geïnformeerd wordt over de vraag in hoeverre dit beleid leidt tot de gewenste maatschappelijke resultaten. Maak voor minder goed meetbare resultaten aanvullende (kwalitatieve en procesmatige) afspraken. Besteed nadrukkelijk aandacht aan de vraag hoe concreet u hierover geïnformeerd moet worden (met indicatoren die niet wijzigen over tijd). Leg deze afspraken vast in een algemeen kader.[4]

[3] Provincie Groningen, Brief van het Presidium aan Gedeputeerde Staten betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 30 juni 2021.
[4] Zie ook aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten van de Noordelijke Rekenkamer, zoals het onderzoek over de zoektocht naar duurzaamheid in het landbouwbeleid uit 2020.

Aanbeveling 3. Breid themadossiers uit

Provinciale Staten, geef - in het verlengde van uw eigen procesvoorstel Aanpak Ring Zuid - opdracht aan Gedeputeerde Staten om meer themadossiers in te richten op de provinciewebsite.[5] Maak themadossiers voor grote projecten die de looptijd van één Statenperiode overstijgen en voorzie ieder dossier (ook de huidige) van tenminste een overzicht van relevante besluitvorming door en communicatie met Provinciale Staten uit het verleden, inclusief de behandeling van relevante Rekenkamerrapporten.

Aanbeveling 4. Verbetering kennisbank

Provinciale Staten, investeer in een brede, laagdrempelige kennisbank met een adequate zoekfunctie. De kennisbank kan bestaan uit de themadossiers die nu op de website van de provincie staan, aangevuld met nieuwe themadossiers (zie ook aanbeveling 3).[6] Plaats in die kennisbank alle relevante informatie die voor de beeld- en besluitvorming van Provinciale Staten van belang is. Formuleer als Provinciale Staten welke informatie deze kennisbank zou moeten bevatten. Maak de kennisbank openbaar toegankelijk (met inachtneming van de criteria uit de Wet open overheid (Woo) die binnenkort in werking treedt), om zodoende de betrokkenheid van de samenleving bij de provinciale politiek te versterken. Het kan eveneens zinvol zijn met de andere noordelijke provincies de mogelijkheid van een gezamenlijke kennisbank te verkennen, zodat geprofiteerd kan worden van kennis en expertise binnen andere provinciale organisaties. Daarnaast kan op deze manier worden ingespeeld op de wens van Provinciale Staten om meer geïnformeerd te worden over vergelijkbare besluiten in andere provincies.[7]

Aanbeveling 5. Invulling fractieondersteuning

Provinciale Staten, maak een weloverwogen keuze over de wenselijke invulling van de fractieondersteuning en de randvoorwaarden daarvoor. Handel daar vervolgens naar.

Er zijn diverse invullingen van de fractieondersteuning mogelijk. Aan de ene kant van het spectrum staat een rol voor de fractieondersteuning die vooral praktisch van aard is. Aan de andere kant kan fractieondersteuning ook een aanzienlijk inhoudelijk ondersteunende rol vervullen. In dat laatste geval kunnen fractiemedewerkers bijdragen aan het institutionele geheugen van Provinciale Staten, zeker als zij langer in dienst zijn en inhoudelijke kennis en ervaring met zich meedragen uit eerdere bestuursperiodes. Dat vergt dan wel een budget voor het inhuren van medewerkers van voldoende niveau en een zekere continuïteit.

Aanbeveling 6. Bewaking doorwerking aanbevelingen

Provinciale Staten, vraag Gedeputeerde Staten, c.q. de griffie een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht te geven in de mate van inhoudelijke implementatie van de door u overgenomen aanbevelingen.

---

[5] https://www.provinciegroningen.nl/actueel/dossiers/

[6] Met het geleidelijk uitbreiden van de bestaande themadossiers en het toevoegen van nieuwe themadossiers ontstaat er zo op natuurlijke wijze een complete kennisbank. Het uiteindelijke doel van de aanbeveling is en blijft de totstandkoming van een volledige kennisbank met adequate zoekfunctie.

[7] Zolang een openbare volledige kennisbank niet is gerealiseerd, zorg er dan voor dat er een instructie of cursus beschikbaar is voor Statenleden die duidelijk uitlegt hoe Statenleden en fractiemedewerkers effectief kunnen zoeken én vinden in het huidige Statenarchief.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De doorstroming in Provinciale Staten is groot. Direct na Statenverkiezingen is ruim de helft van de Groningse Statenleden nieuw.[8] Gedurende de Statenperiode treedt vervolgens dikwijls een aanzienlijk aantal Statenleden terug. Verder neemt het aantal fracties toe en het gemiddelde aantal leden per fractie dus af, waardoor individuele Statenleden op steeds meer terreinen deskundig moeten zijn. Het provinciale takenpakket is in de loop van de tijd ingewikkelder geworden. Deze ontwikkelingen, en het toenemende belang van social media, hebben gevolgen voor het collectieve geheugen van Provinciale Staten.

Uit een onderzoek van de Stichting Decentraalbestuur uit 2019 bleek dat 24 procent van de Statenleden die in 2015 werden gekozen, voortijdig terugtrad.[9] Dat is een flinke stijging ten opzichte van de periode 2011-2015, toen 17 procent van de in 2011 aangetreden Statenleden de eindstreep niet haalde. Voor Groningen ging het om een aandeel van 23 procent van de Statenleden die in 2015 werden gekozen.

Tabel 1: Voortijdig teruggetreden leden PS, 2015-2019

Provincie	Aandeel voortijdig afgetreden Statenleden 2015-2019
Groningen	23%
Fryslân	26%
Drenthe	15%

Dit zijn tussentijdse wijzigingen; ook de veranderingen die optreden bij verkiezingen zijn ingrijpend. Bij de meest recente verkiezingen voor Provinciale Staten in Groningen waren 23 van de 43 leden nieuw in de provinciale politiek.[10] Landelijk is de verwachting dat bij de provinciale verkiezingen in 2023 een op de vijf Statenleden niet doorgaat. Nog eens een kwart twijfelt of ze voor een nieuwe periode willen tekenen.[11] Dit gebrek aan continuïteit wreekt zich met name bij de behandeling van langlopende dossiers; dossiers die de looptijd van één Statenperiode overstijgen.

Een andere voor het Statenwerk relevante ontwikkeling is het groeiende en complexer wordende takenpakket van volksvertegenwoordigers. De sterke groei in de beschikbaarheid van informatie en de opkomst van sociale media zijn hier voorbeelden van. Veel informatie is vandaag de dag te vinden op

[8] Stichting Decentraal bestuur, Kerngegevens Provinciale Ambtsdragers 2005-2019, 2020, p.8. In 2019 ging het om 58 procent.
[9] Stichting Decentraal bestuur: https://www.decentraalbestuur.nl/images/Veranderingen_in_het_provinciaal_bestuur_2015-2019.pdf
[10] RTV Noord: https://www.rtvnoord.nl/nieuws/206633/cdk-paas-doet-oproep-aan-nieuwe-statenleden-buig-af-en-toe-een-beetje
[11] Binnenlands Bestuur: www.binnenlandsbestuur.nl: https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/een-op-vijf-statenleden-haakt-na-verkiezingen-af.16830706.lynkx?tid=TIDP715922X04F554F79DC14B2EAB913AC55BD60F5DYI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur

internet evenals achtergrond- en opinieartikelen over maatschappelijke ontwikkelingen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert dat volksvertegenwoordigers door de opkomst van sociale media meer en directer contact hebben met hun eigen achterban en eventuele belangenorganisaties; zij zijn makkelijker benaderbaar dan ooit. Mede door sociale media voelen politici druk om snel en scherp te reageren op nieuws. Volgens de ROB staan zij altijd 'aan'. Dit heeft grote gevolgen voor de (ervaren) werkdruk. Andere factoren die van invloed zijn op de werkdruk zijn de overdaad van informatie, politieke versnippering, competitie om aandacht en incidentgedreven politiek. Het werk van Statenleden zal altijd veeleisend zijn, maar het kan volgens de ROB niet zo zijn dat slechts een beperkte groep mensen aan die eisen kan voldoen en in staat is om een publiek ambt te vervullen. [12] Met de juiste ondersteuning kunnen de uiteenlopende werkzaamheden effectiever opgepakt worden.

Gegeven deze dynamiek is het de vraag hoe het gesteld is met de kennis, het collectieve geheugen en het leervermogen van de Staten. Hoe bepalen volksvertegenwoordigers wat voor hen relevante informatie is en wat niet? Welke selectie- of filterstrategieën hebben zij? Hoe blijven eerdere lessen op het netvlies van Provinciale Staten staan en hoe kan de kwaliteit van provinciaal beleid gewaarborgd worden? Welke hulp krijgen zij daarbij? Dit wordt onderstreept door de rode draden die getrokken zijn uit de conclusies en aanbevelingen van vijftien jaar Rekenkameronderzoek. In die periode kwam de Rekenkamer vaak tot dezelfde (typen) conclusies en aanbevelingen wat leidt tot het beeld dat het leervermogen van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen beperkt is. Beleidsmanco's blijken hardnekkig en voorgehouden lessen lijken te weinig in acht te worden genomen bij de formulering van nieuw beleid.[13] Een onderzoek van de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI, 2021)[14] heeft soortgelijke uitkomsten: op Rijksniveau zijn politieke debatten en beleidsvoorstellen vaak incompleet door kennisgebrek en het niet benutten van kennis. Niet alle kansen, mogelijkheden, risico's en maatschappelijke waarden zouden voldoende aan bod komen. Met andere woorden: er wordt onvoldoende geleerd. Het niet benutten van deze kennis zou ten koste kunnen gaan van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van beleid.

Definitie kennis[15]
Kennis is het geheel aan deskundigheid (vaardigheden, ervaring, houding, ect.). Kennis kan bestaan op schrift (protocollen, afspraken of een kennisbank) en in de hoofden van mensen (ervaring, expertise).

Definitie lerende overheid[16]
Een lerende overheid is een overheid die voortdurend in staat is om structuren, processen en beleid te herformuleren in het licht van nieuwe kennis en inzichten, successen en mislukkingen. Het leervermogen van een overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en in te zetten om bestaand beleid en beheer kritisch te beschouwen en waar mogelijk te verbeteren, en nieuw beleid beter te maken dan het oude.

[12] Raad voor het Openbaar Bestuur. *Briefadvies Ondersteuning Tweede Kamer.* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021
[13] Beers, E., & Schaap, L., Noordelijke Rekenkamer, Luister nou eens!, 2020.
[14] Heimovaara, S., Benschop, J. P., Cools, R., Debackere, K., van der Hagen, T. H., Meijer, N., Essers, P. W., AWTI, Rijk aan kennis, naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek, 2021.
[15] Stam, C., *Productiviteit van de kenniswerker, wegwijzer in kennismanagement.* Noordwijk: De Baak, 2004 en Verbooy, H., Kennismanagement: de praktijk. *Tijdschrift voor Multimedia*. Nr. 12., 1997.
[16] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations.* Parijs: HRM Working Party Meeting, 2021 en Van der Knaap, P. Lerende overheid, intelligent beleid? *Tijdschrift en platform voor public governance audit & control, december 2006*, pp. 24-27.

Deze ontwikkelingen zijn voor de Noordelijke Rekenkamer aanleiding geweest om onderzoek te doen naar de wijze waarop Provinciale Staten in de Noordelijke provincies worden ondersteund bij hun werkzaamheden en hoe eerdere lessen worden gebruikt bij de vormgeving van beleid. Het collectieve geheugen van de Staten beperkt zich namelijk niet tot de zittende Statenleden, maar ligt ook besloten in de ondersteunende systemen en diensten van de Staten. Die systemen en diensten bevatten immers relevante eerdere lessen; de kunst is om die lessen op de juiste momenten naar voren te halen en te benutten.

1.2 Achtergronden

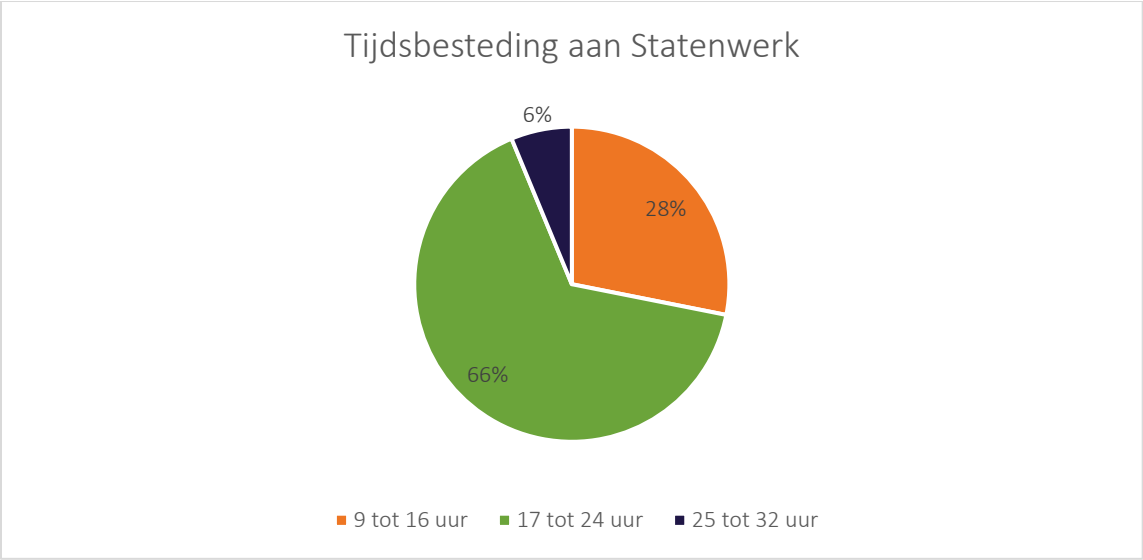
In deze paragraaf verkennen we hoe de samenstelling van Provinciale Staten is veranderd vanaf het moment dat de dualisering in werking trad (2003) tot eind 2021. In deze paragraaf gaan we iets dieper in op de vraag hoeveel tijd Statenleden aan het Statenwerk besteden. Verder bekijken we hoe de samenstelling van Provinciale Staten is veranderd: zijn Statenfracties inderdaad (veel) kleiner geworden?

Met de dualisering ontstond een scheiding tussen de uitvoerende macht (het college van Gedeputeerde Staten) en de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende macht (Provinciale Staten). Provinciale Staten stellen de algemene beleidsinhoudelijke kaders vast waarbinnen Gedeputeerde Staten dienen te opereren. Provinciale Staten controleren of Gedeputeerde Staten dat naar wens doen en of de kaders bijgesteld moeten worden, bijvoorbeeld omdat beleid niet (voldoende) werkt. Het serieus en goed uitvoeren van deze taken draagt bij aan kwalitatief goed bestuur en een goed functioneren van de provinciale democratie.

1.2.1 Tijdsbesteding aan Statenwerk

Provinciale Staten zijn het hoogste bestuursorgaan van de provincie en zij worden iedere vier jaar gekozen via rechtstreekse verkiezingen. De Groningse Staten hebben 43 leden. Provinciale Staten zijn een vertegenwoordigend orgaan waarbij de leden ook andere activiteiten ontplooien: de meeste Statenleden combineren het Statenlidmaatschap met een omvangrijkere betaalde baan. In 2014 besteedden Statenleden van de Nederlandse provincies gemiddeld zo'n 20 uur per week aan het Statenwerk.[17] Uit de enquête die wij uitvoerden in het kader van dit onderzoek blijkt dat vandaag de dag bijna driekwart van de Groningse Statenleden 17 tot 24 uur per week aan het Statenwerk besteedt (figuur 1). Ongeveer een kwart van de Statenleden besteedt 9 tot 16 uur per week aan het Statenwerk en zo'n 6 procent, 25 tot 32 uur per week. Er zijn veel beleidsterreinen waarop de provincie actief is. In de laatste jaren worden provincies geconfronteerd met uitdagende complexe maatschappelijke vraagstukken, zoals de energietransitie. Specifiek voor Groningen zijn vraagstukken rond de gaswinning/aardbevingsproblematiek, Ringweg-Zuid en krimp/leefbaarheid: zeer omvangrijke en complexe dossiers met een lange looptijd, vaak langer dan de duur van één Statenperiode.

[17] BMC: https://www.bmc.nl/werkvelden/praktijkcase/ipo-democratische-legitimering-van-de-provinciale-staten op 19 januari 2022.



Figuur 1: Tijdsbesteding aan Statenwerk, resultaat van enquête gehouden onder Groningse Statenleden

In relatief grote fracties - en zeker de grote fracties die voorheen bestonden - kan het werk adequaat verdeeld worden. Niet alle grote complexe projecten hoeven bij één Statenlid in de portefeuille terecht te komen. In grote fracties is de kans groter dat zittende leden ook in de bestuursperiode ervoor al Statenlid waren en dus ervaring en (inhoudelijke) kennis hebben. Zij kunnen die overdragen op nieuwe fractiegenoten. Nieuwe Statenleden moeten zich extra inspannen om het Statenwerk goed te doen.

Bevinding: Voor veel Statenleden is het Statenlidmaatschap een functie naast een betaalde baan. De meeste leden van de Groningse Staten besteden niet meer dan 24 uur per week aan het Statenwerk.

1.2.2 Samenstelling Groningse Staten 2003-nu

Uit ons onderzoek blijkt dat een gemiddelde Statenfractie in Groningen momenteel bestaat uit minder dan 3 leden.[18] Na de verkiezingen in 2003 waren dat bijna 7 leden.[19] Wat van belang is, is de mate van fragmentatie. Bijlage 1 bevat een nadere beschrijving van de politieke fragmentatie in de Groningse Staten, evenals cijfermatige informatie over het aantal afsplitsingen per bestuursperiode en de relatieve omvang van de grootste partij(en) per bestuursperiode.

Bevinding: Samenvattend is het beeld dat het politieke landschap in de Groningse Staten gedurende de periode 2003-2021 meer gefragmenteerd is geraakt: er zijn meer partijen, de grootste fracties zijn fors kleiner geworden en er zijn relatief veel kleine fracties.

1.3 Onderzoeksvraag

Zoals in paragraaf 1.1 al gesteld, zijn het opdoen, delen en overdragen van kennis van groot belang voor de kwaliteit van het Statenwerk. Politieke fragmentatie (steeds meer en daardoor steeds kleinere fracties) heeft daarop een negatieve invloed. Anders gezegd: het collectieve geheugen van Provinciale

[18] 43 zetels gedeeld door 16 partijen is 2,6875 zetels per partij.
[19] 55 zetels gedeeld door 8 partijen is 6,875.

Staten staat onder druk. Hierdoor groeit het belang en de noodzaak van goede ondersteuning. De kennis en ervaring die Statenleden voorheen op deden bij ervaren fractiegenoten, moeten zij nu deels ergens anders zoeken.

Een effectieve samenwerking tussen Provinciale Staten (-fracties) en ondersteunende diensten is een belangrijke voorwaarde voor goede kaderstelling en controle door Statenleden. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2020, p.16) onderscheidt enkele soorten ondersteuning: griffie, fractieondersteuning en ambtelijke bijstand. Wij voegen daar een bruikbaar archief met efficiënte zoekfunctie en de informatievoorziening door Gedeputeerde Staten aan toe.[20] Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen hoe Provinciale Staten inhoudelijk worden ondersteund bij hun werkzaamheden en hoe die ondersteuning bijdraagt aan het onderhouden/vergroten van het leervermogen.

De centrale onderzoeksvraag ten tijde van de start van het onderzoek luidde als volgt: "Hoe kan het leervermogen van Provinciale Staten worden vergroot, hoe worden PS hierin ondersteund, welke rol speelt de ambtelijke organisatie hierbij, en hoe draagt dit bij aan de kwaliteit van het gevoerde beleid?" Gedurende het onderzoek is gebleken dat deze onderzoeksvraag verder toegespitst moest worden, om de juiste focus aan te kunnen brengen en om te voorkomen dat het functioneren van het gehele ambtelijke apparaat object van onderzoek zou worden. Wij hebben besloten het onderzoek te richten op de inhoudelijke ondersteuning van Provinciale Staten door griffie en fractieondersteuning. Voorts is in het onderzoek aandacht geschonken aan belangrijke ondersteunende faciliteiten; wij analyseren daartoe de ondersteuning door ambtelijke bijstand, griffie, fractieondersteuning, archieffunctie en de informatievoorziening door Gedeputeerde Staten.

Daarnaast hebben we gekeken naar de wensen en (kwaliteits-)eisen die Statenleden stellen aan stukken en de wijze waarop Gedeputeerde Staten en de ambtelijke dienst daar invulling aan geven. Daarmee is het onderzoek naar de relatie tussen de ondersteuning en de kwaliteit van het gevoerde beleid geschrapt. Dit resulteert in de volgende geactualiseerde hoofdvraag:

Hoe en door welke geledingen worden Provinciale Staten (PS) ondersteund, hoe tevreden zijn PS daarover en hoe kan het leervermogen van PS nog worden vergroot?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

5. Welke tekortkomingen ervaren Statenleden bij het onderhouden en vergroten van het institutioneel geheugen en welke mogelijkheden zien zij voor het verbeteren van het leervermogen?

[20] Een van de organisaties waar Statenleden ondersteuning kunnen krijgen is de Nederlandse Vereniging voor Statenleden. Het doel van deze vereniging is Statenleden sterk en krachtig in stelling brengen. Dit doet ze door activiteiten te organiseren, opleidingen aan te bieden en informatie over actuele onderwerpen beschikbaar te maken. De vereniging ondersteunt Statenleden, burgerstatenleden, commissieleden, duo-statenleden steunfractieleden en fractievertegenwoordigers. Bron: Nederlandse Vereniging voor Statenleden: https://www.statenlidnu.nl/vereniging

6. Hoe tevreden zijn Statenleden over de ondersteuning die zij krijgen om te voorzien in hun informatiebehoefte? (Welke informatiebehoefte hebben zij; op welke manier wordt in deze behoefte voorzien en hoe worden zij hierin ondersteund?)
7. Welke afspraken zijn in het verleden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten? In hoeverre staan deze afspraken helder op het netvlies van betrokkenen en in hoeverre worden deze nageleefd?
8. Welke verschillen bestaan er tussen de noordelijke provincies in dit verband en hoe kunnen zij van elkaar en andere overheden leren?

1.4 De aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek hebben we een kwantitatieve analyse uitgevoerd. Hiermee hebben we in kaart gebracht hoe de samenstelling van Provinciale Staten van 2003 tot nu is veranderd, in termen van aantal partijen en omvang van de partijen. Tevens hebben we geanalyseerd hoe de omvang van de ambtelijke organisatie, griffie en fractieondersteuning zijn veranderd in diezelfde periode.

In aanvulling op de kwantitatieve analyse hebben we voor dit onderzoek een enquête verspreid onder de Statenleden van Groningen en hun fractiemedewerkers. In aanvulling daarop zijn (groeps-)gesprekken gevoerd met een aantal Groningse Statenleden. Het doel daarvan was enerzijds verificatie van het beeld dat de enquête opleverde en anderzijds het uitdiepen van enkele thema's met betrekking tot het collectieve geheugen van de Staten. Naast gesprekken met Statenleden hebben we gesproken met de provinciesecretaris, de griffie en enkele fractiemedewerkers.

Naast de informatie die via de enquêtes en gesprekken is verzameld hebben wij diverse formele documenten geanalyseerd. Dit had als doel inzicht te krijgen in de manier waarop Provinciale Staten worden ondersteund door ambtelijke organisatie, griffie en fractieondersteuning. Het beeld dat hieruit ontstaat is eveneens geverifieerd in bovengenoemde gesprekken. Ook zijn eerdere PS-besluiten en schriftelijke afspraken opgevraagd en geanalyseerd, om in kaart te brengen welke wensen en eisen Provinciale Staten hebben gesteld aan de (kwaliteit van) informatievoorziening van Gedeputeerde Staten en in hoeverre deze worden nageleefd.

Tot slot hebben wij de inzichten in een breder perspectief geplaatst door deze te vergelijken met die van de andere Noordelijke provincies en gemeenten.

1.4.1 Afbakening en onderzoeksperiode

Het onderzoek richt zich enerzijds op de huidige praktijk van het Statenwerk en de daarbij behorende ondersteuning. De huidige generatie Statenleden is geënquêteerd en geïnterviewd. Anderzijds kijken wij, in ieder geval voor de beantwoording van deelvragen drie en vier, terug tot het moment waarop de Wet dualisering provinciebestuur in werking trad (2003).

We beseffen dat een deel van het institutioneel geheugen ook bij de ambtelijke organisatie zit. Om het onderzoek enigszins behapbaar te houden hebben we ervoor gekozen ons primair te richten op het institutionele geheugen van Provinciale Staten zelf.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek heeft twee kernen. De eerste kern betreft de behoefte aan inhoudelijke ondersteuning. (hoofdstuk twee). De tweede kern betreft de (tevredenheid over) de verschillende vormen van ondersteuning die ter beschikking staan aan Statenleden:

- hoofdstuk 3: informatievoorziening door Gedeputeerde Staten;
- hoofdstuk 4: ambtelijke bijstand;
- hoofdstuk 5: griffie;
- hoofdstuk 6: fractieondersteuning;
- hoofdstuk 7: bruikbaar archief met efficiënte zoekfunctie.

De indeling van de hoofdstukken drie tot en met zeven volgt een vast stramien. We behandelen eerst de meest relevante uitkomsten van de enquête en vullen die aan met ideeën, beelden en ervaringen opgepikt uit de (groeps)gesprekken met betrokkenen. Vervolgens vergelijken we enkele relevante bevindingen met die uit de andere Noordelijke provincies.[21] Daarnaast bevatten de hoofdstukken drie tot en met zes relevante feitelijke informatie die, in samenhang met de enquêteresultaten, ook belangrijk is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.[22] Het gaat dan om zaken als de bestaande kaders voor de informatievoorziening tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten (H3), de relevante regelingen en verordeningen (H4, H5 en H6), gegevens over de kwantitatieve omvang van griffie en ambtelijke organisatie (H5) en gegevens over de budgetten voor fractieondersteuning (H6). Die laatste twee worden ook kort afgezet tegen die in andere provincies en gemeenten.

[21] Met uitzondering van hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk bevat geen informatie over de enquêteresultaten, omdat er in de enquête geen vragen zijn gesteld over ambtelijke bijstand.
[22] Met uitzondering van hoofdstuk 7. Dit hoofdstuk bevat alleen informatie die is gebaseerd op de uitkomsten van de enquête en de gesprekken die we voerden met betrokkenen.

2. Enquête onder PS Groningen

In het kader van dit onderzoek hebben wij een enquête verspreid onder de Statenleden van Groningen.[23] De respons op de enquête was ruim 74 procent. Daarbij was er een evenwichtige verdeling onder de respondenten over coalitie- en oppositiepartijen en grote en kleine partijen. Dat maakt de resultaten van de enquête respresentatief voor de huidige generatie Groningse Statenleden en daarmee geschikt om te gebruiken in dit onderzoek.

Bijlage 2 bevat de enquêtevragen en de resultaten van de enquête. In bijlage 3 staan de belangrijkste beschrijvende statistieken bij de enquête.[24] De belangrijkste resultaten van de enquête komen terug in volgende hoofdstukken. In dit hoofdstuk (paragraaf 2.1) gaan we nader in op de algemene informatie- en ondersteuningsbehoefte van de Groningse Statenleden en (paragraaf 2.2) op de resultaten van enkele algemene stellingen die we hebben voorgelegd.

2.1 Informatie- en ondersteuningsbehoefte van Provinciale Staten

Tabel 1 toont hoe groot de behoefte is van de Groningse Statenleden aan de acht verschillende vormen van informatie en/of ondersteuning uit de enquête, in vergelijking met die van de Friese en Drentse Statenleden. Statenleden konden aangeven op een score van 1 tot 5 hoe groot hun behoefte was aan de betreffende vorm.

Uit de tabel blijkt dat Provinciale Staten van alle drie de provincies een brede en grote behoefte hebben aan informatie en ondersteuning; de behoefte aan informatie waaruit blijkt of provinciaal beleid werkt is daarbinnen het grootst. De behoefte van Groningse Statenleden aan hulp bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoering, moties, amendementen en schriftelijke vragen is iets minder groot vergeleken met Fryslân en Drenthe.

[23] Oorspronkelijk zijn ook commissieleden, niet-zijnde Statenleden, uitgenodigd deel te nemen aan het onderzoek. In Groningen heeft geen enkel commissielid de enquête ingevuld.
[24] In aanvulling op de enquête onder Statenleden hebben we ook een enquête verspreid onder fractiemedewerkers van de Groningse Statenfracties. De respons op deze enquête was erg mager, waardoor deze niet bruikbaar zijn voor het onderzoek. In plaats daarvan hebben we een gesprek gevoerd met enkele medewerkers van Statenfracties. Waar relevant zijn inzichten uit deze gesprekken vermeld in het rapport.

Tabel 1: behoefte aan acht vormen van informatie / ondersteuning door PS Groningen

Informatiebehoefte / ondersteuningsbehoefte	Groningen	Fryslân	Drenthe
Voortgangs- en monitoringsinformatie waaruit blijkt dat beleid werkt	4,7	4,6	4,7
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,4	4,4	4,0
Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's	4,2	4,5	4,2
Inhoudelijke informatievoorziening over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag.	4,2	4,0	3,9
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning	4,1	4,1	3,2
Inhoudelijke informatievoorziening over algemene maatschappelijke ontwikkelingen	4,0	3,9	3,7
Inhoudelijke informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies.	3,6	3,9	3,4
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen.	3,2	3,8	3,5

2.2 Oordeel gebruikers

Naast vragen over de informatie- en ondersteuningsbehoefte legden we de Groningse (en Friese en Drentse) Statenleden enkele stellingen voor. Statenleden konden aangeven in hoeverre een bepaalde stelling op hen van toepassing was, op een schaal van -5 (slechts mogelijke uitleg van de stelling) tot +5 (de best mogelijke). Bij de stelling “Geboden ondersteuning aan beginnende Statenlden is niet / wel goed” geeft een score van -5 weer dat de geboden ondersteuning helemaal niet goed is en een score van +5 dat deze wel goed is. Het resultaat voor alle stellingen is opgenomen in tabel 2.

Op de meeste stellingen werd positief gescoord, waarbij de stelling: “Ik vind het geen enkel bezwaar als Provinciale Staten investeren in de eigen ondersteuning als de kwaliteit van het Statenwerk daarmee verbetert.” de meest positieve score oplevert. Dit is opmerkelijk, omdat de Raad voor Openbaar Bestuur een handelingsverlegenheid bespeurt bij volksvertegenwoordigingen op decentraal niveau als het gaat om investeringen in hun eigen ondersteuningsmogelijkheden (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020, p. 9). Hiermee wordt bedoeld dat volksvertegenwoordigers terughoudend zouden zijn om te investeren in hun eigen ondersteuning, omdat burgers dat niet zouden begrijpen.

Verder valt op dat de stelling “Geboden ondersteuning aan beginnende Statenleden is niet / wel goed” in Fryslân en Drenthe een magere plus krijgt. Groningse Statenleden reageren iets positiever op deze stelling. Uit de enquête blijkt tevens dat Statenleden in alle drie de provincies positief reageren op de stelling “Als ik hulp nodig heb, dan weet ik wel waar ik die moet krijgen.”

Verder roepen de stellingen over de kwaliteitseisen voor Statenstukken een uiteenlopend beeld op. Sommige respondenten gaven duidelijk aan dat er wel dergelijke kwaliteitseisen bestaan en sommigen gaven duidelijk aan dat deze eisen niet bestaan. Op de stelling of eventuele kwaliteitseisen worden nageleefd gaven de meeste respondenten aan dat dat niet het geval is, maar ook hier was er veel variatie in de gegeven antwoorden. In het volgende hoofdstuk zullen we nader ingegaan op de aanwezigheid van eventuele kwaliteitseisen voor Statenstukken en op de vraag of deze worden nageleefd.

De score op de stelling “Het is lastig om een helder overzicht te krijgen van besluitvorming uit het verleden en de afwegingen die toen een rol hebben gespeeld” was negatief (-0,6). Ook in de andere provincies was de score op deze stelling het laagst.

Tabel 2: Gemiddelde score op de stellingen, per provincie (schaal -5 tot +5)

	Groningen	Fryslân	Drenthe
Het is wel / niet bezwaarlijk als PS investeren in de eigen ondersteuning als de kwaliteit van het Statenwerk daarmee verbetert.	3,4	3,3	3,0
Als ik hulp nodig heb, dan weet ik niet / wel waar ik die moet krijgen.	2,8	2,5	2,5
In de praktijk heb ik niets / veel te zeggen over de ondersteuning die ik krijg.	2,4	1,5	1,9
In theorie beslissen PS niet / wel over de benodigde ondersteuning.	2,3	2,6	1,5
Als Statenlid weet ik niet / wel heel goed welke informatie ik nodig heb om een weloverwogen keuze te maken.	1,6	2,2	1,3
Geboden ondersteuning aan beginnende Statenleden is niet / wel goed.	1,4	0,9	0,7
Er zijn geen / wel kwaliteitseisen verbonden aan stukken die Statenleden ontvangen.	1,0	0,1	0,6
Eventuele kwaliteitseisen aan stukken worden niet / wel goed nageleefd.	-0,2	-0,5	0,5
Het is lastig / gemakkelijk om een helder overzicht te krijgen van besluitvorming uit het verleden en de afwegingen die toen een rol hebben gespeeld.	-0,6	-1,0	-0,6

2.3 Samenvattende bevindingen

- Provinciale Staten van Groningen hebben een brede en grote behoefte aan informatie en ondersteuning. De behoefte aan informatie waaruit blijkt of provinciaal beleid werkt is het grootst.
- De Groningse Staten vinden het niet bezwaarlijk om te investeren in de eigen ondersteuning als de kwaliteit van het Statenwerk daarmee verbetert. Dat geldt ook voor de Friese en Drentse Staten.
- Groningse Statenleden vinden het lastig een helder overzicht te krijgen van besluitvorming uit het verleden en de afwegingen die toen een rol hebben gespeeld.

3. (Eisen aan) informatievoorziening van GS aan PS

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 presenteerden we hoe groot de ondersteunings- en informatiebehoefte is van de Groningse Statenleden. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de drie vormen waarvan Provinciale Staten wensen dat zij primair geïnformeerd dienen te worden door Gedeputeerde Staten en de ambtelijke dienst.

De actieve en passieve informatieplicht uit de Provinciewet vormt de basis voor de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten.[25] Gedeputeerde Staten geven volgens de Provinciewet alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taken nodig hebben. De Provinciewet geeft hiervoor twee verplichtingen, namelijk de *actieve informatieplicht* en de *passieve informatieplicht*. De actieve informatieplicht houdt in dat Gedeputeerde Staten informatie in beginsel actief ter beschikking stellen aan Provinciale Staten.[26] Provinciale Staten kunnen zelf aanvullende afspraken vastleggen over de informatievoorziening door Gedeputeerde Staten. De passieve informatieplicht betekent, dat Gedeputeerde Staten Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen geven. In beginsel kunnen Provinciale Statenleden alle informatie opvragen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.[27]

In aanvulling op de actieve en passieve informatieplicht kunnen Provinciale Staten nadere wensen uiten over en eisen stellen aan de kwaliteit van de informatie die Gedeputeerde Staten verstrekken, evenals de manier waarop en de frequentie waarin dat gebeurt.[28] In dit hoofdstuk inventariseren wij of dergelijke afspraken in Groningen bestaan en in hoeverre die afspraken worden nageleefd. Dit helpt om antwoord te geven op deelvraag 3:
3. Welke afspraken zijn er in het verleden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten? In hoeverre staan deze afspraken helder op het netvlies van betrokkenen en in hoeverre worden deze nageleefd?

---

[25] De inwerkingtreding van de Wet Open Overheid zal de actieve informatieplicht nog meer stimuleren.
[26] De basis voor de actieve en passieve informatieplicht wordt gevormd door het tweede lid van de artikelen 167 en 179 van de Provinciewet.
[27] Het gaat om zaken als de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, vertrouwelijke bedrijfsinformatie, bescherming persoonlijke levenssfeer, relatie met strafrechtelijk onderzoek en persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad.
[28] Wij hebben gekeken naar de aanwezigheid van generieke afspraken over de (kwaliteit van) informatievoorziening. Dat betekent dat we eventuele afspraken die zich beperken tot (bijvoorbeeld) individuele beleidsterreinen of verbonden partijen niet hebben meegenomen.

3.2 Invulling door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie

In de enquête konden Statenleden per vorm van informatie of ondersteuning aangeven door welke instanties zij hier in de praktijk in worden voorzien, hoe tevreden zij daarover zijn, en door welke instanties zij idealiter zouden moeten worden voorzien van de betreffende informatie of ondersteuning. Als 'instantie' konden Statenleden kiezen uit: GS/ambtelijke organisatie, griffie, fractieondersteuning en overig. De categorie overig representeert hier alle overige bronnen van informatie en/of ondersteuning, zoals de media, het eigen netwerk, het partijnetwerk, maatschappelijke organisaties, burgers, etcetera.

Tabel 3 zet het praktijkbeeld van de informatievoorziening door GS en ambtelijke dienst af tegen het ideaalbeeld, de norm, van Statenleden. Alleen de vormen die hoger dan 3,75 scoren op het ideaalbeeld staan hierin. [29]

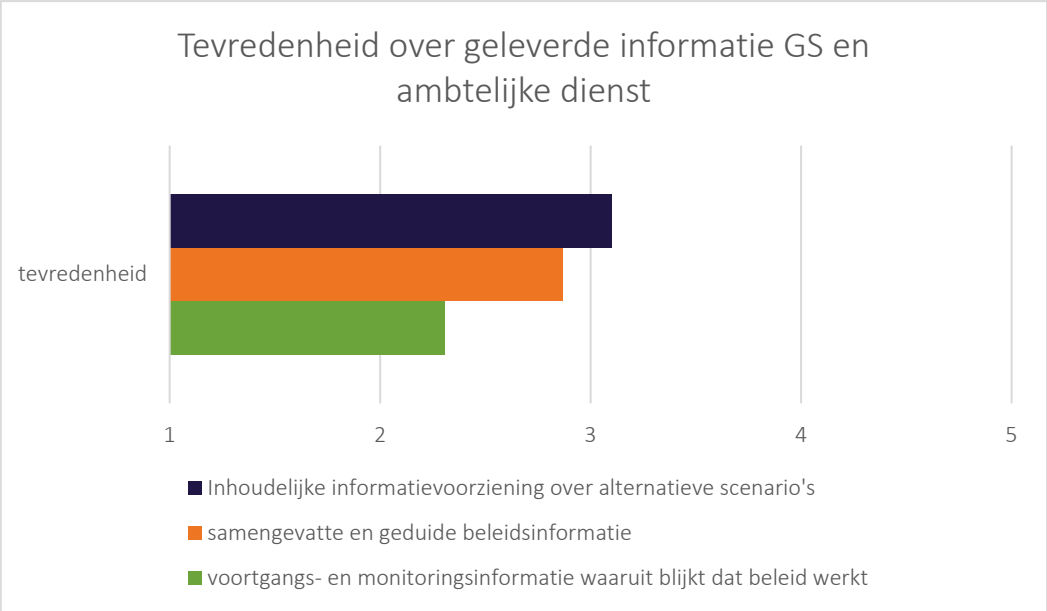
Tabel 3: Ideaalbeeld, praktijkbeeld en verschil tussen beide voor drie vormen, Provinciale Staten Groningen

	Ideaalbeeld (1-5)	Praktijkbeeld (1-5)	Verschil
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,9	3,9	1,0
Voortgangs- en monitoringsinformatie waaruit blijkt dat beleid werkt	4,8	3,5	1,3
Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's	4,0	3,0	1,0

Statenleden vinden het zeer wenselijk dat Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie hen voorzien van informatie waaruit blijkt dat beleid (al dan niet) werkt en informatie over alternatieve scenario's. Zij vinden het tevens wenselijk dat Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie hen voorzien van samengevatte en geduide beleidsinformatie. Het verschil tussen de norm van Provinciale Staten en de feitelijke informatievoorziening door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie is aanzienlijk (één punt of meer op een schaal van 1 tot 5).

Figuur 2 toont de ervaren tevredenheid over de informatie die Gedeputeerde Staten en ambtelijke dienst leveren. Het meest tevreden zijn Statenleden over de samengevatte en geduide beleidsinformatie. Zij zijn minder tevreden over de informatie over alternatieve scenario's. Het meest ontevreden zijn zij over de informatie die zij ontvangen waaruit blijkt dat beleid werkt.

[29] De reden hiervoor is dat het verschil tussen ideaalbeeld en praktijkbeeld alleen wat zegt als duidelijk is dat Statenleden überhaupt een nadrukkelijke *wens* hebben door de betreffende instantie geïnformeerd te worden. Wij hanteren de grens van 3,75: als sprake is van een hogere score dan 3,75 op het ideaalbeeld, dan is sprake van een dergelijke nadrukkelijke wens. Ter onderbouwing een gedachte-experiment: stel nu dat Statenleden aangeven, om te voorzien in hun behoefte aan informatie waaruit blijkt dat beleid werkt, zij hierover idealiter niet (score op ideaalbeeld 2,0) door GS / ambtelijke dienst over willen worden geïnformeerd. In hoeverre zij dan in de praktijk worden geïnformeerd is dan niet relevant, omdat Statenleden niet de wens hebben te worden geïnformeerd door, in dit voorbeeld, GS / ambtelijke dienst. In zo'n geval zou het verschil tussen ideaalbeeld en praktijkbeeld niks zeggen. Zo'n verschil zegt alleen wat, als Statenleden nadrukkelijk de wens hebben te willen worden geïnformeerd door het betreffende gremium.



Figuur 2: Tevredenheid over door GS en ambtelijke dienst verstrekte informatie voor drie vormen

In een groepsgesprek gaven enkele Statenleden aan de informatievoorziening bij vlagen als onvoldoende te ervaren, bijvoorbeeld als pas na herhaaldelijk vragen bepaalde informatie gedeeld wordt. Met betrekking tot informatie waaruit blijkt dat beleid werkt geven Statenleden aan dat het lastig blijft om ambities, indicatoren en doelstellingen helder te formuleren. Dat maakt het lastig om de voortgang en de effectiviteit van beleid te monitoren. Tevens stellen Statenleden dat de kwaliteit van de stukken een vaak besproken onderwerp is. Dit onderwerp is ook door Statenleden zelf op de agenda gezet (zoals zal blijken verderop in dit hoofdstuk). Statenleden geven aan dat zichtbaar is dat Gedeputeerde Staten bezig zijn hier stappen in te zetten.[30]

Medewerkers van de provincie stellen in een interview dat zij in overleg met de griffie werken aan het verbeteren van de kwaliteit en uniformiteit van Statenstukken. Een belangrijk onderdeel daarvan is bij ieder Statenstuk aan te geven op welke fase in het beleidsproces het stuk betrekking heeft en wat de daarbij behorende rol van Provinciale Staten is (daar gaan wij verderop in dit hoofdstuk dieper op in). In de praktijk vinden zij dat ingewikkeld, omdat Statenleden, in hun ogen, soms de neiging hebben om op de stoel van Gedeputeerde Staten te gaan zitten. Dat is bijvoorbeeld het geval als Provinciale Staten een uitvoeringsprogramma inhoudelijk willen gaan behandelen.[31]

3.2.1 Vergelijkend perspectief

Ook bij de Friese en Drentse Statenleden bestaat de wens dat Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie hen voorzien van samengevatte en geduide beleidsinformatie (tabel 4). Die wens is echter het grootst bij de Groningse Statenleden (4,9 versus 4,1 en 4,2 voor respectievelijk Fryslân en Drenthe op een schaal van 1 tot 5). Ook het verschil met de feitelijke informatievoorziening is in Groningen het grootst (1,0 versus 0,6 en 0,6 voor respectievelijk Fryslân en Drenthe). Kijken we naar de tevredenheid

[30] Gebaseerd op een groepsinterview met Statenleden van de provincie Groningen op 26 januari 2022.
[31] Gebaseerd op een groepsinterview met drie medewerkers van de provincie Groningen op 31 januari 2022.

over de ontvangen informatie, dan zijn de Drentse Statenleden hier het meest tevreden over (3,4 op een schaal van 1 tot 5), gevolgd door respectievelijk de Friese (3,1) en Groningse (2,9) Statenleden.

Ook de wens dat Gedeputeerde Staten en ambtenaren Groningse Statenleden voorzien van informatie waaruit blijkt dat beleid werkt is groot (4,8 op een schaal van 1 tot 5) en is vergelijkbaar met die van Friese en Drentse Statenleden (respectievelijk 4,8 en 4,6 op een schaal van 1 tot 5). In alle drie de provincies zit er een omvangrijk verschil (groter dan 1,0 op een schaal van 1 tot 5) tussen deze wens en de informatievoorziening in de praktijk. Kijken we naar de tevredenheid over de geleverde voortgangs- en/of monitoringsinformatie, dan zijn de Drentse Statenleden hier in Drenthe het minst ontevreden (2,9 op een schaal van 1 tot 5).

Tabel 4: Ter vergelijking: ideaalbeeld, praktijkbeeld, verschil tussen beide en tevredenheid voor drie vormen, Provinciale Staten Fryslân en Drenthe

Provincie Fryslân	**Ideaalbeeld (1-5)**	**Praktijkbeeld (1-5)**	**Verschil**	**Tevredenheid (1-5)**
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,1	3,5	0,6	3,1
Voortgangs- en monitoringsinformatie waaruit blijkt dat beleid werkt	4,8	3,7	1,1	2,4
Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's	4,3	3,5	0,8	2,4
Provincie Drenthe				
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,2	3,6	0,6	3,4
Voortgangs- en monitoringsinformatie waaruit blijkt dat beleid werkt	4,6	3,4	1,2	2,9
Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's	4,0	2,7	1,3	2,1

Voor de informatievoorziening over alternatieve scenario's door Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke dienst valt op dat vooral Drentse Statenleden hier ontevreden over zijn (2,1 op een schaal van 1 tot 5). Groningse Statenleden zijn hier tevredener over (3,1) en Friese Statenleden zitten hier tussenin (2,4).

3.3 Aanvullende kaders over de informatievoorziening van Provinciale Staten

Over de periode 2003 tot nu bevat het Reglement van Orde uit 2015 de eerste nadere afspraken over de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten in aanvulling op het wettelijke kader. Uit 2016 stamt een motie 'Informatiemakelaar'. En zeer recent hebben Provinciale Staten verdiepend gediscussieerd over dit thema. Zo hebben enkele Statenleden een advies opgesteld met als titel 'beter kaders stellen en controleren'. De resultaten daarvan worden meegenomen in een bredere Statenwerkgroep die zich bezighoudt met de wijze van vergaderen. Parallel daaraan hebben

Provinciale Staten zeer recent voorstellen gedaan over de informatievoorziening over de Ring-Zuid. Hieronder zullen we de genoemde stukken behandelen.[32]

3.3.1 Nadere afspraken in het Reglement van Orde 2015

Diverse bijlagen bij het Reglement van Orde uit 2015 bevatten nadere afspraken over de informatievoorziening aan Provinciale Staten.[33] De nieuwste versie van het Reglement van Orde (2019) bevat deze bijlagen niet meer. Deze bijlagen zijn echter wel geactualiseerd, maar zijn niet allemaal bekend bij de ambtelijke dienst.[34] Bijlage 3 van het Reglement van Orde uit 2015 bevat een nadere uitwerking van de actieve informatieplicht in *drie handreikingen* aan Gedeputeerde Staten "om te komen tot een gedeelde interpretatie en denklijn en (…) om de wederzijdse verwachtingen vanuit de Staten en het college van GS beter op elkaar af te stemmen (p.33)." Dit is nodig, omdat de meningen in de praktijk vaak uiteenlopen over de vraag welke informatie Statenleden nodig hebben om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taken goed te kunnen uitvoeren. Deze drie handreikingen zijn weergegeven in bijlage 4 van dit rapport.[35]

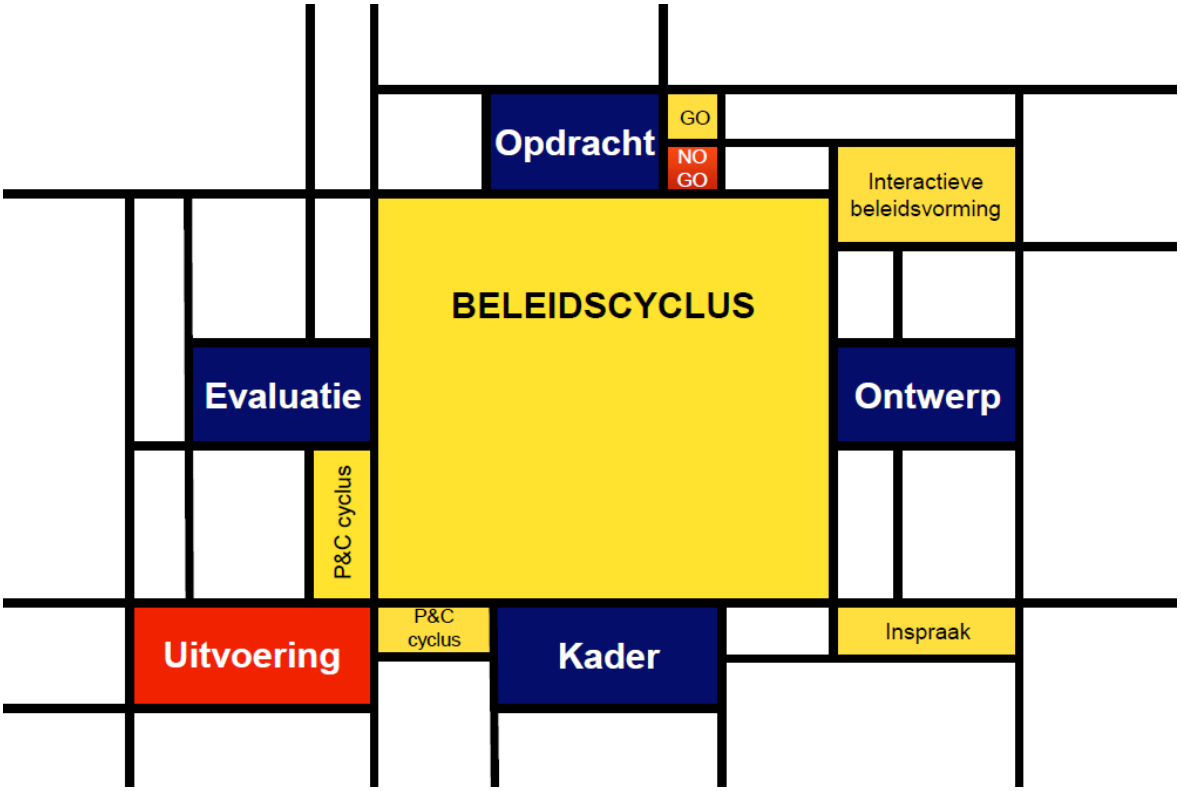
Hieronder gaan we in op bijlage 2 van het Reglement van Orde uit 2015 over de beleidscyclus van de provincie Groningen en de momenten daarin waarop Provinciale Staten aan zet zijn. Dit vormt een belangrijk kader voor de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Daarna gaan we in op bijlage 4 van het Reglement van Orde uit 2015. Deze bijlage, de statenminuut, benoemt onderdelen die in iedere Statenvoordracht of Statenbrief (van GS aan PS) terug moeten komen.

RvO 2015, bijlage 2 beleidscyclus[36]

Deze bijlage introduceert de (Mondriaan) beleidscyclus (figuur 3), waarin Provinciale Staten op vijf momenten moeten worden betrokken bij de besluitvorming. Deze beleidscyclus vormt een belangrijke leidraad voor Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, hoewel het beleidsproces per dossier of onderwerp kan verschillen. De beleidscyclus – 'mondriaan(cyclus)' - bestaat uit de volgende 5 onderdelen (zie bijlage 5 van dit rapport voor een uitgebreide beschrijving).

A. opdracht: start en startnotitie;
B. ontwerp: planvorming en ontwerpbeleidsplan;
C. kader: besluit en kaderstellend beleidsplan / kadernota;
D. uitvoering;
E. evaluatie.

[32] Wij hebben gekeken naar de aanwezigheid van generieke afspraken over de (kwaliteit van) informatievoorziening. Dat betekent dat we eventuele afspraken die zich beperken tot (bijvoorbeeld) individuele beleidsterreinen of verbonden partijen niet hebben meegenomen.
[33] Provincie Groningen, Reglement van orde publieksversie, 2015.
[34] Provincie Groningen, ambtelijke reactie, 9 februari 2022.
[35] In het meest recente Reglement van Orde is deze bijlage niet meer opgenomen. De Handreiking actieve informatieplicht is nu een zelfstandig document en is geactualiseerd in juni 2021 (Gebaseerd op een groepsinterview met twee medewerkers van de Statengriffie van de provincie Groningen op 26 oktober 2021).
[36] Hier is ook de mondriaankaart beleidscyclus die wij hebben ontvangen van de Groningse griffie bij betrokken.



Figuur 3: Mondriaankaart beleidscyclus oorspronkelijke versie (2015), bron: griffie Groningen

Bij ieder blauw vakje nemen Provinciale Staten een besluit naar aanleiding van een voordracht van Gedeputeerde Staten. De uitvoering van het beleid is in beginsel voor Provinciale Staten te controleren via de reguliere planning en control cyclus.

De (Mondriaan) beleidscyclus is vanaf 2015 verder ontwikkeld door de ambtelijke dienst. In de meest recente versie (juni 2021) bestaat deze uit een strategische beleidscyclus, een tactische en een uitvoeringscyclus. Sommige termen zijn gewijzigd, bijvoorbeeld 'kader/visie' in plaats van 'kader'. De meest recente versie wordt beschreven in bijlage 7.[37]

RvO 2015, bijlage 4 – statenminuut

De 'statenminuut' bevat de onderdelen ('kopjes') die in iedere brief aan Provinciale Staten of Statenvoordracht terug moeten komen. Brieven en voordrachten aan Provinciale Staten kennen daarmee in theorie een uniforme structuur (zie tabel 5). [38] In 2017 heeft de griffie onderzocht in hoeverre ambtelijke stukken voldeden aan de richtlijnen uit de Statenminuut. In paragraaf 3.4 gaan wij daar dieper op in. Eind 2017 zijn de richtlijnen voor de Statenminuut aangepast. De aangepaste richtlijnen staan weergegeven in tabel 6.

[37] We hebben ervoor gekozen de versie uit 2015 te beschrijven in de lopende tekst, omdat die sinds 2015 als norm gold. Bijlage 7 bevat voor de volledigheid de huidige (en complexere) versie.
[38] De toelichting onder ieder kopje is letterlijk overgenomen uit bijlage 4 van het Reglement van Orde publieksversie (Provincie Groningen, 2015, p.37).

Tabel 5:Inhoud Statenminuut volgens Reglement van Orde 2015

Kop	Toelichting
Samenvatting	"Geef hier een korte samenvatting, vermeld wat de kern van het onderwerp is."
Doel en wettelijke grondslag	"Geef hier aan wat het doel is van het stuk en wat aan PS wordt gevraagd. Geef hier aan wat het wettelijke of bestuurlijke kader is op basis waarvan dit stuk aan PS wordt voorgelegd."
Procesbeschrijving en planning	"Geef hier kernachtig weer wat de aanleiding is voor het opstellen van de voordracht of brief en geef een procesbeschrijving. Wanneer is het project gestart, wat was het vervolg, enz. bijvoorbeeld, wanneer is het project gestart, wat is het verband met eerdere correspondentie, is er een eerder statenbesluit, vervolg op een discussie, etc. en schets zonodig wat er in navolging van deze brief nog gaat gebeuren. Is er sprake van een wettelijke termijn? Is het een terugkerend onderwerp?"
Begroting	"Vermeld hier: dit onderwerp valt onder het thema (noem thema) van het programma (noem programma) van de begroting (noem jaartal)."
Inspraak en participatie	"Geef hier aan of er sprake is van een formele inspraakprocedure en/of interactieve beleidsvorming (extern) en licht dit kort toe."
Nadere toelichting	"Ga hier in op verdere detaillering en achtergronden. Alle belangrijke punten die hier genoemd worden moeten ook in de samenvatting zijn genoemd. Voeg bij langere brieven paginanummers in."
Geheimhouding indien van toepassing	"Indien aan de orde, motiveer hier de geheimhouding. Let daarbij op de gronden waarop geheimhouding aan de orde mag zijn en geef zo mogelijk de eindtermijn aan van de geheimhouding. Ga na of de geheimhouding zich ook uitstrekt over de bijlagen. Zo ja, geef dat dan ook aan. Is geheimhouding niet van toepassing, schrap dan deze alinea."

Tabel 6: Versie statenminuut eind 2017[39]

Kop	Toelichting
Aanleiding	"Schets hier de concrete aanleiding. Het betreft bijvoorbeeld een: toezegging, uitvoering motie, beantwoording van een mondelinge vraag in een commissie, afwijking van door PS vastgesteld beleid/afspraken/planning/budget, risico's van maatschappelijke, bestuurlijke, financiële of juridische aard, publiciteitsgevoelig dossier (maatschappelijke relevantie / onrust), uitwerking van door PS vastgestelde (ruime) beleidskaders/doelen, procesafspraken over rol PS; en licht dit kort toe. Zie hiervoor ook de aanleiding om PS te informeren zoals geformuleerd in de Afdelingsnota."
Eerdere behandeling in PS	"Is het onderwerp al eerder aan de orde geweest in PS? Refereer bij voorkeur concreet aan eerdere correspondentie of eventueel statenbesluit en voeg een digitale link toe."
Rol en bevoegdheden PS in deze fase	"Geef aan onder welk beleidskader het onderwerp valt en welke rol / bevoegdheid PS in deze fase hebben."
Vervolg	"Hoe gaat het verder? Vervolgproces en rol van PS in de toekomst."
Extern betrokkenen	"Vermeld hier wie / welke partijen betrokken zijn / worden en op welke manier. Bijv. co-creatie, inspraak & participatie."
Nadere toelichting	"Geef hier tekst en uitleg over het onderwerp van de brief, voor zover relevant voor PS. In geval van bijlagen: benoem de bijlagen en schets in het kort de inhoud, zodat de brief zelfstandig leesbaar is zonder de bijlagen."

3.3.2 Motie informatiemakelaar[40]

Deze motie is in 2016 aangenomen en verzoekt het College van Gedeputeerde Staten "een informatiestrategie op te stellen waarbij de ontwikkelingen in de informatiesamenleving (open data, open spending, Internet of Things, virtual reality, 3D-visualisatie, blockchain) worden gekoppeld aan de

[39] Provincie Groningen, Uitgaande brief van GS naar PS, 2017. Mede gebaseerd op e-mailcorrespondentie tussen de Noordelijke Rekenkamer en een medewerker van de Statengriffie van de provincie Groningen op 7 februari 2022.
[40] Provincie Groningen, Motie informatiemakelaar, 2016.

taken, de rol en het functioneren van de provincie Groningen." Volgens de ambtelijke dienst is de inhoud van de motie meegenomen in de visie Digitalisering die Provinciale Staten in 2021 hebben vastgesteld. De ambtelijke dienst werkt aan een uitvoeringsprogramma waarin dit verder vorm wordt gegeven.[41]

3.3.3 Beter kaders stellen en controleren

Twee Groningse Statenleden hebben op eigen initiatief een notitie opgesteld. Deze notitie beschrijft verwachtingen van Provinciale Staten over startnotities, kadernota's en evaluatiedocumenten en borduurt voort op de in paragraaf 3.3.1 beschreven Mondriaan(beleidscyclus). Nadat de notitie in de werkgroep 'kwaliteit van stukken' is besproken, is het behandeld door het Presidium en in een bredere context aangeboden aan het College van Gedeputeerde Staten. Hoewel deze ontwikkelingen zeer interessant zijn, is te vroeg om al in dit onderzoek de vraag te kunnen beantwoorden in hoeverre deze recente richtlijnen worden opgevolgd. Maar omdat het om relevante ontwikkelingen gaat, hebben we ervoor gekozen om deze wel te beschrijven in bijlage 6 van dit onderzoek.[42]

3.3.4 Procesvoorstel Aanpak Ring Zuid

Eind 2020 stelden enkele Statenleden een procesvoorstel op met voorstellen voor de korte en lange termijn om de informatiepositie van de Staten te verbeteren, in het algemeen, en in het bijzonder voor de Ring Zuid.[43] Een voorstel voor de lange termijn betreft de 'informatiepositie en agendering grote projecten' en het bevat vijf suggesties voor het verbeteren van de informatiepositie van Provinciale Staten.[44] Wij vermelden per suggestie de reactie van Gedeputeerde Staten.[45]

1. Bij de start van een groot, meerjarig en complex (infrastructureel) project maken Gedeputeerde en Provinciale Staten concrete afspraken over de rol van de Staten en de informatievoorziening richting de Staten tijdens het hele traject. Deze afspraken nemen Gedeputeerde Staten op in de lange termijn agenda. Gedeputeerde Staten stellen, dat afspraken worden vastgelegd in de startnotitie of in een procesbrief en dat zij die op de lange termijnagenda zullen plaatsen.
2. Het College van Gedeputeerde Staten richt in Ibabs (en daarmee op de provinciewebsite) een eigen thema-dossier in voor alle grote(re) (infrastructurele) projecten. Gedeputeerde Staten geven aan hier graag aan mee te werken, dat de provincie al enkele themadossiers op de website heeft staan en dat, op basis van de ervaringen hiermee en de wensen vanuit de Staten, de dossiers kunnen worden aangevuld.
3. Ieder jaar wordt er een werkbezoek georganiseerd aan een groot (infrastructureel) project. Dat wordt gecombineerd met een "praten met de Staten"-moment op dezelfde locatie. Het College stelt voor dit samen met het Presidium (als agendacommissie) te regelen.
4. Er wordt op van tevoren afgesproken momenten en als daar aanleiding toe is een informele informatiesessie georganiseerd. De portefeuillehouder vanuit het College is daarbij aanwezig. Op verzoek van de Staten kunnen ook externe experts worden uitgenodigd. Ook dit wil het College samen met het Presidium (als agendacommissie) regelen.

[41] Provincie Groningen, ambtelijke reactie, 9 februari 2022.
[42] Provincie Groningen, Notitie 'Beter kaders stellen en controleren', juni 2021.
[43] Provincie Groningen, Brief van Statenleden Bakker, Frenay, van der Laan en de Wit aan Provinciale Staten, 2021.
[44] Provincie Groningen, Bijlage 'de weg vooruit' bij brief van 29 januari 2021, 29 januari 2021.
[45] Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, 'De weg vooruit', reactie lange termijn voorstellen, 19 februari 2021.

5. Er wordt een open en laagdrempelig informatiekanaal geopend voor Statenleden voor actuele informatieve vragen die rechtstreeks worden beantwoord door ambtenaren van de provincie. Dit staat los van het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. Gedeputeerde Staten stellen dat rechtstreeks contact tussen Statenleden en ambtenaren al mogelijk is (artikel 2 van de Verordening ambtelijke bijstand 2019, zie paragraaf 4.2.1.).

3.4 Worden de aanvullende kaders nageleefd?

In dit hoofdstuk hebben wij gekeken naar kaders van Provinciale Staten met wensen/eisen aan de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten, in aanvulling op de wettelijke actieve en passieve informatieplicht. Vanaf de invoering van de dualisering (2003) tot 2015 hebben wij geen aanvullende kaders in Groningen aangetroffen. Het Reglement van Orde uit 2015 bevat voor het eerst aanvullende richtlijnen (zie paragraaf 3.3.1). In deze paragraaf staan we stil bij de vraag of ook gecontroleerd wordt of deze richtlijnen gevolgd werden door de ambtelijke dienst.

Sinds 2013 zet de griffie actief in op onder andere de kwaliteit van stukken. Belangrijke richtsnoeren hiervoor vormen de (Mondriaan) beleidscyclus en de statenminuut (zie paragraaf 3.3.1.) De griffie heeft geprobeerd de ambtelijke dienst te overtuigen van het nut van deze werkwijze. In 2017 heeft de griffie een toets uitgevoerd in hoeverre de ambtelijke stukken voldeden aan de richtlijnen uit de statenminuut. De conclusie was, dat bij minder dan de helft van de Statenstukken het format van de statenminuut goed werd toegepast. Eind 2017 werd de Statenminuut aangepast. Na 2017 heeft de griffie niet meer structureel en consequent bijgehouden in hoeverre de (geactualiseerde) Statenminuut accuraat werd toegepast. Wel geeft de griffie incidenteel feedback op het gebruik van het format.[46] Tevens houdt de griffie (sinds september 2021) bij of brieven en voordrachten zijn voorzien van een pictogram dat aangeeft op welke fase in het beleidsproces het document betrekking heeft (zie verder bijlage 7).

Uit de Statenstukken is niet altijd duidelijk wat van Provinciale Staten wordt verwacht. Als dat volgens de griffie het geval is, dan vraagt zij dit zo nodig na bij de ambtelijke dienst en/of schrijft zij een annotatie op de agenda met een verduidelijkende toelichting.

3.5 Samenvattende bevindingen

- Statenleden vinden het zeer wenselijk dat Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie hen voorzien van samengevatte en geduide beleidsinformatie, informatie waaruit blijkt dat beleid (al dan niet) werkt en informatie over alternatieve scenario's. De feitelijke informatievoorziening door Gedeputeerde Staten en ambtelijke organisatie laat volgens Statenleden te wensen over: deze bedraagt 1,0 punten of meer (op een schaal van 1 tot 5).
- Groningse Statenleden zijn het minst tevreden over de ontvangen informatie over de effectiviteit van het beleid. Minder ontevreden zijn ze over ontvangen informatie over alternatieve scenario's en over de samengevatte en geduide beleidsinformatie.

[46] Gebaseerd op een groepsinterview met twee medewerkers van de Statengriffie van Groningen op 26 oktober 2021.

- In aanvulling op het wettelijk kader hebben Provinciale Staten vanaf 2003 voor het eerst in het Reglement van Orde 2015 aanvullende afspraken beschreven over eisen aan informatie die in Statenstukken terug dient te komen. De nieuwste versie van het Reglement van Orde (2019) bevat deze afspraken niet meer. Deze afspraken zijn echter wel geactualiseerd en staan in aparte documenten, maar zijn niet allemaal bekend bij de ambtelijke dienst.
- In het Reglement van Orde 2015 wordt de (Mondriaan) beleidscyclus geïntroduceerd. Hierin staan vijf momenten waarop Provinciale Staten worden betrokken bij de besluitvorming. Hoewel het beleidsproces per dossier of onderwerp kan verschillen, vormt deze beleidscyclus een belangrijke leidraad voor de informatievoorziening van Provinciale Staten door Gedeputeerde Staten. De 'statenminuut' bevat de onderdelen ('kopjes') die in iedere brief aan Provinciale Staten of Statenvoordracht terug moeten komen. Brieven en voordrachten aan Provinciale Staten kennen daarmee in theorie een uniforme structuur.
- De wijze waarop Gedeputeerde Staten Provinciale Staten informeren is een actueel thema in de Groningse Staten. Zo hebben enkele Groningse Statenleden een notitie opgesteld die de verwachtingen van Provinciale Staten beschrijft over startnotities, kadernota's en evaluatiedocumenten. Deze notitie borduurt voort op de Mondriaan(beleidscyclus). Deze notitie is vervolgens behandeld door het Presidium en in een bredere context aangeboden aan het College van Gedeputeerde Staten. Daarnaast hebben enkele Statenleden voorstellen gedaan naar aanleiding van de ontwikkelingen over de Ring Zuid om de informatiepositie van Provinciale Staten te verbeteren. Parallel daaraan is de Mondriaan(beleidscyclus) ook door de ambtelijke dienst verder ontwikkeld.
- In 2017 heeft de Groningse griffie getoetst in hoeverre ambtelijke stukken voldeden aan de richtlijnen uit de statenminuut; dat bleek in minder dan de helft van de Statenstukken het geval. Mede naar aanleiding van de toets eind 2017 is de statenminuut aangepast. Na 2017 heeft de griffie niet meer structureel en consequent bijgehouden in hoeverre de (geactualiseerde) Statenminuut accuraat werd toegepast. Wel geeft de griffie incidenteel feedback op het gebruik van het format.

4. Ondersteuning van Statenleden: ambtelijke bijstand

4.1 Inleiding

Een effectieve samenwerking tussen Provinciale Staten (fracties) en ondersteunende diensten is een belangrijke voorwaarde voor Statenleden om hun kaderstellende en controlerende werkzaamheden goed uit te kunnen voeren. In dit hoofdstuk zoomen we in op ambtelijke bijstand.

Het recht op ambtelijke bijstand is wettelijk verankerd in de Provinciewet. In Groningen is de (wettelijk verplichte) *Verordening ambtelijke bijstand provinciale staten van Groningen 2019* vastgesteld.[47] Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvragen 2 en 3:

2. Hoe tevreden zijn Statenleden over de ondersteuning die zij krijgen om te voorzien in hun informatiebehoefte? (Welke informatiebehoefte hebben zij; op welke manier wordt in deze behoefte voorzien en hoe worden zij hierin ondersteund?)
3. Welke afspraken zijn er in het verleden gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten? In hoeverre staan deze afspraken helder op het netvlies van betrokkenen en in hoeverre worden deze nageleefd?

Artikel 33 Provinciewet:
Lid 1: Provinciale staten en elk van hun leden hebben recht op ambtelijke bijstand.
Lid 2: De in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning
Lid 3: Provinciale staten stellen met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.

4.2 Ambtelijke bijstand

De ambtelijke bijstand voor Provinciale Staten is geregeld in diverse documenten. Die bespreken we in deze paragraaf.

4.2.1 Verordening ambtelijke bijstand provinciale staten van Groningen 2019

Op 13 maart 2019 hebben Provinciale Staten de *Verordening ambtelijke bijstand provinciale staten van Groningen 2019* aangenomen. Deze verordening maakt onderscheid tussen informatie en bijstand:

- *Informatie* is gedefinieerd als inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn.

[47] Provincie Groningen, Verordening ambtelijke bijstand provinciale staten van Groningen 2019, 2019.

- *Bijstand* is gedefinieerd als ondersteuning bij het leveren van informatie ten behoeve van het opstellen van een voorstel, motie of amendement of andere ondersteuning van meer dan geringe omvang.

Verzoek om informatie

Met een verzoek om informatie dient het Statenlid zich te wenden tot de griffie of een ambtenaar (artikel 2). Wanneer er twijfel is of het verzoek valt onder het vragen van informatie, moet het Statenlid het verzoek aan de griffier of de provinciesecretaris voorleggen. Die beslist dan of de informatie wordt verstrekt. De griffier en de provinciesecretaris zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het afhandelen van een verzoek om informatie (artikel 6).

Verzoek om bijstand

Een Statenlid wendt zich tot de griffier met een verzoek om bijstand (artikel 3). In beginsel verleent de griffier de bijstand. Als het nodig is, dan wijst de provinciesecretaris een of meerdere ambtenaren aan om de bijstand te verlenen. De verordening geeft (artikel 4) drie redenen waarom de griffie of een ambtenaar een verzoek om bijstand kan weigeren:

- het verzoek heeft niets te maken met de werkzaamheden van Provinciale Staten;
- het verzoek kan de belangen van de provincie schaden;
- de gevraagde bijstand is buitenproportioneel.

Beslissen en verantwoording

De griffier en de provinciesecretaris beslissen gezamenlijk in hoeverre één of meer van de hierboven genoemde redenen van toepassing zijn en delen deze beslissing met het betreffende Statenlid. Volgens de verordening (artikel 6) zijn de griffier en de provinciesecretaris gezamenlijk verantwoordelijk voor het correct afhandelen van de verzoeken tot ambtelijke bijstand. In geval van een geschil beslist de Commissaris van de Koning.

4.2.2 Overige richtlijnen

In het *Reglement van Orde provinciale staten provincie Groningen 2019* staat dat de griffier voor voldoende ondersteuning van de vergadering van Provinciale Staten zorgt (artikel 5).[48] De *Gedragscode integriteit ambtenaren provincie Groningen* plaatst ambtelijke integriteit in een breder perspectief, waaronder het ondersteunen van Statenleden.

4.3 Ambtelijke bijstand in de praktijk

De griffie pakt een verzoek om ambtelijke bijstand in eerste instantie zelf op, mits zij daarvoor de kennis en voldoende tijd heeft.

Als dat niet zo is, dan geleidt de griffie het verzoek door naar de ambtelijke organisatie; de griffie heeft dan een begeleidende en adviserende rol. Indien nodig stuurt de griffie de betreffende ambtenaar of

[48] Provincie Groningen, Reglement van orde provinciale Staten provincie Groningen 2019, 2019.

ambtenaren van de ambtelijke dienst die het verzoek oppakken direct aan. Een formeel verzoek om ambtelijke bijstand gebeurt onder andere in geval van initiatiefvoorstellen of technische vragen die niet binnen een dagdeel te beantwoorden zijn. Initiatiefvoorstellen komen niet zo vaak voor (doordat het opstellen ervan veel tijd kost en er in sommige gevallen ook andere instrumenten in te zetten zijn).[49] Ambtelijke (inhoudelijke) ondersteuning bij werkgroepen van en uit de Staten komt vaker voor.

In een gesprek met de ambtelijke dienst wordt aangegeven dat het institutionele geheugen van Provinciale Staten in eerste instantie de verantwoordelijkheid van Provinciale Staten zelf is. Er is veel te winnen in de overdracht van kennis en kunde in de Statenfracties. De provinciale organisatie heeft in een gesprek aangegeven dat ze bij deze kennisoverdracht wél een rol kan spelen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat ze de samenwerking tussen ambtenaren en de Statenleden als productief ervaart, uitzonderingen daargelaten. In aanvulling op de meer formele ambtelijke bijstand verstrekt zij ook ambtelijke ondersteuning via informelere wegen. Voorbeelden daarvan zijn 'Praten met de Staten' en informele bijpraatsessies (over bijvoorbeeld de Gaswinning of WOB-verzoeken). [50]

4.4 Samenvattende bevindingen

- Volgens de betreffende verordening en in de praktijk willigt de griffier verzoeken om ambtelijke bijstand in beginsel in.

[49] Gebaseerd op een groepsinterview met twee medewerkers van de Statengriffie van de provincie Groningen op 26 oktober 2021.
[50] Gebaseerd op een groepsinterview met drie medewerkers van de provincie Groningen op 31 januari 2022.

5. Ondersteuning van Statenleden: griffie

5.1 Inleiding

Bij de uitvoering van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken kunnen Statenleden hulp krijgen. Deze hulp is wettelijk verankerd in de Provinciewet. De griffie is één van de vormen van ondersteuning.

Uit artikel 104 Provinciewet volgt dat Provinciale Staten de griffier benoemen en dat de griffier Provinciale Staten en hun commissies ondersteunt bij het uitvoeren van hun taken. In een instructie moeten nadere regels over de taken en bevoegdheden van de griffier worden vastlegt evenals voor de organisatie van de griffie. In Groningen is de wettelijk verplichte *Instructie griffier provincie Groningen 2015* vastgesteld.[51]

Artikel 104, 104a (1,2) en 104e (1,2) Provinciewet:
Art. 104: Provinciale staten benoemen de griffier. Zij zijn tevens bevoegd de griffier te schorsen en te ontslaan.
Art. 104a, lid 1: De griffier staat provinciale staten en de door hen ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde.
Art. 104a, lid 2: Provinciale staten stellen in een instructie nadere regels over de taak en de bevoegdheden van de griffier.
Art. 104e, lid 1: Provinciale staten kunnen regels stellen over de organisatie van de griffie.
Art. 104e, lid 2: Provinciale staten zijn bevoegd de op de griffie werkzame ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan.

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de meest relevante uitkomsten van de enquête. Die vullen we aan met inzichten en beelden uit de gesprekken met betrokkenen. Vervolgens vergelijken we de belangrijkste uitkomsten met die uit Drenthe en Fryslân. Het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 5.3 en verder) bevat achtergrondinformatie, zoals relevante regelingen en verordeningen en gegevens over de kwantitatieve omvang van griffie.

5.2 Oordeel Statenleden en fractieondersteuners

In deze paragraaf maken we inzichtelijk voor welke vormen van informatie en ondersteuning Provinciale Staten terecht kunnen bij de griffie: welke vormen van informatie en ondersteuning ontvangen Statenleden in de praktijk, hoe tevreden zijn zij daarover, en welke vormen van informatie en/of ondersteuning zou de griffie volgens hen idealiter moeten bieden?

Groningse Statenleden geven aan vooral behoefte te hebben aan specialistische ondersteuning van de griffie. Zij wensen ook dat de griffie hen voorziet van samengevatte en geduide beleidsinformatie en

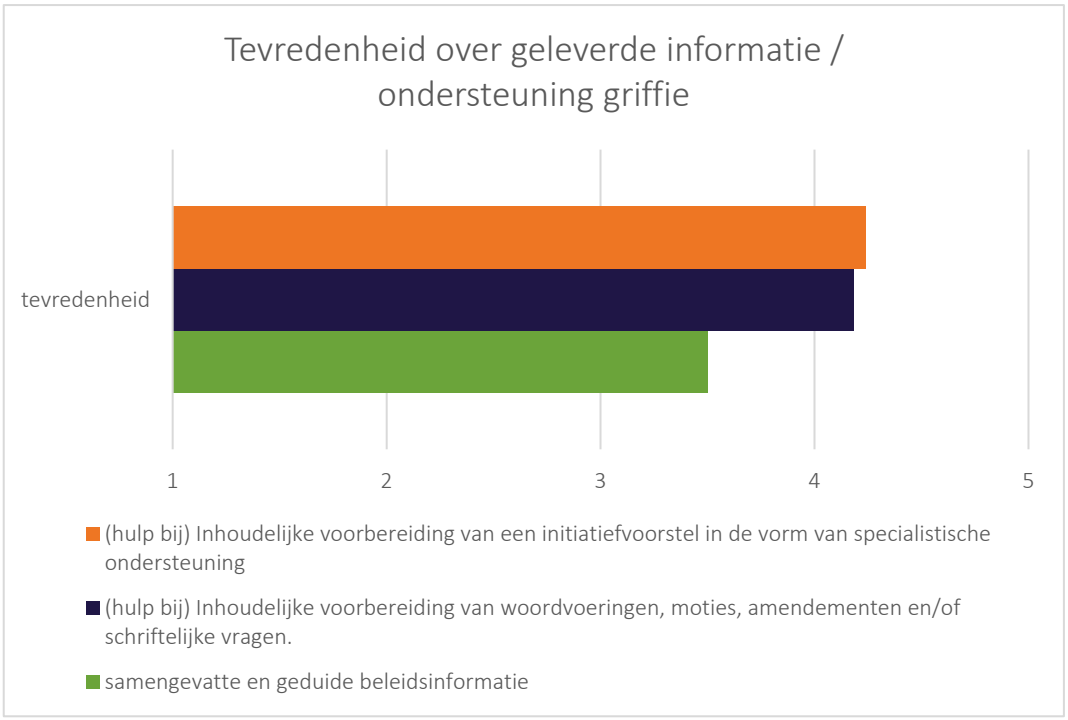
[51] Provincie Groningen, Instructie griffier provincie Groningen 2015, 2015. In november 2021 is een nieuwe instructie voor de griffier behandeld in Provinciale Staten. Deze valt buiten de kaders van dit onderzoek. Richting het formuleren van aanbevelingen gaan we hier wel rekening mee houden.

hen ondersteunt bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Deze vormen van ondersteuning staan in tabel 7 waarin het ideaalbeeld, de norm, wordt vergeleken met het praktijkbeeld. Net als bij de informatievoorziening of ondersteuning door Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke dienst (hoofdstuk 3) geven we alleen de vormen weer die hoger dan 3,75 scoren. De tabel laat zien dat de verschillen tussen het ideaalbeeld, de norm, van Provinciale Staten en de ondersteuning in de praktijk binnen 0,7 punten van elkaar liggen.

Tabel 7: Ideaalbeeld, praktijkbeeld en verschil tussen beide voor drie vormen

	Ideaalbeeld (1-5)	Praktijkbeeld (1-5)	Verschil
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning	4,7	4,6	0,1
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,3	3,7	0,6
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen	4,2	3,9	0,3

Figuur 4 toont hoe tevreden Statenleden zijn over de informatie en hulp die zijn van de griffie ontvangen. Statenleden zijn doorgaans tevreden (> 4,0) over de hulp die zij ontvangen voor een initiatiefvoorstel en voor woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Over de verstrekte samengevatte en geduide beleidsinformatie is men ook redelijk tevreden (3,5 op een schaal van 1 tot 5).



Figuur 4: Tevredenheid over door griffie verstrekte informatie/hulp voor drie vormen

5.2.1 Vergelijkend perspectief

Net als de Groningse Statenleden vinden de Friese en Drentse Statenleden het heel wenselijk dat de griffie hen helpt met specialistische ondersteuning bij de voorbereiding van een initiatiefvoorstel. Over de in de praktijk ontvangen hulp daarbij zijn Groningse Statenleden het meest tevreden (4,2) op een schaal van 1 tot 5), gevolgd door respectievelijk de Drentse (3,8) en Friese Statenleden (3,7). Kijken we naar de behoefte aan samengevatte en geduide beleidsinformatie, dan vinden vooral de Groningse en Friese Statenleden het wenselijk dat de griffie hen daarin voorziet. Dat gebeurt in de praktijk ook en daarover zijn Groningse Statenleden redelijk tevreden (3,5 op een schaal van 1 tot 5); Friese Statenleden zijn hierover noch tevreden noch ontevreden (3,0). De Drentse Statenleden vinden het minder wenselijk dan de Groningse en Friese Statenleden dat de griffie hen voorziet van samengevatte en geduide beleidsinformatie. In de enquête geven Drentse Statenleden aan dat ze deze ondersteuning vooral verwachten van de onderzoekers van Provinciale Staten.[52] Dit gebeurt in de praktijk ook en daarover zijn Drentse Statenleden best tevreden (3,9 op een schaal van 1 tot 5). Groningse Statenleden vinden het ook wenselijk dat de griffie meedenkt met de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Die behoefte is er ook onder Drentse Statenleden, onder Friese Statenleden is deze wat kleiner. Friese Statenleden doen vooral een beroep op de eigen fractieondersteuning voor hulp bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen en hebben daar vaak ook genoeg aan. Net als de Groningse Statenleden geven de Drentse en Friese Statenleden aan tevreden te zijn over de hulp die zij in dit verband ontvangen van de griffie (respectievelijk 4,8; 4,1 en 3,8 op een schaal van 1 tot 5).

Tabel 8: Ter vergelijking: ideaalbeeld, praktijkbeeld, verschil tussen beide en tevredenheid voor drie vormen, Provinciale Staten Fryslân en Drenthe

Provincie Fryslân	**Ideaalbeeld (1-5)**	**Praktijkbeeld (1-5)**	**Verschil**	**Tevredenheid (1-5)**
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning	4,2	3,6	0,6	3,7
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	4,0	3,6	0,4	3,0
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen	3,8	2,9	0,9	3,8
Provincie Drenthe				
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning	4,4	3,9	0,5	3,8
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	3,7	3,4	0,3	3,9
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen	4,0	3,6	0,4	4,1

[52] Deze onderzoekers zijn ondergebracht bij de griffie van Drenthe en daarom worden zij hier, in het hoofdstuk over de griffie, behandeld.

5.2.2 Werkzaamheden van de griffie in de praktijk

Het uitgangspunt van de griffie in Groningen is dat zij verantwoordelijk is voor het borgen van het democratisch besluitvormingsproces. De werkzaamheden van de griffie daarvoor variëren sterk. De organisatorische en procedurele ondersteuning ten behoeve van het besluitvormingsproces vormt hiervan de basis en vergt in de praktijk de meeste tijd. De griffie streeft naar een 70-30 procent tijdsverdeling, waarbij zo'n 70 procent van de tijd/capaciteit gebruikt wordt voor deze organisatorische en procedurele ondersteuning. Het resterende deel besteedt de griffie aan het ondersteunen van Statenleden bij het vinden van het meest geschikte instrument om hun doel te bereiken en zo de meeste invloed te hebben. Dit doet de griffie meer dan vroeger (2013-2014).

De griffie staat Provinciale Staten actief bij en probeert hen zo goed mogelijk in positie te brengen. Informatievoorziening is hierbij een belangrijk onderdeel. In afstemming met het presidium worden daarom regelmatig gastcolleges georganiseerd over uiteenlopende, relevante onderwerpen. Deze gastcolleges zijn niet direct gekoppeld aan besluitvormingsmomenten; Statenleden vinden dit interessant.

Daarnaast organiseert de griffie kennisoverdracht tijdens de Stateninformatiedagen die een vaste plek kennen in de vergadercyclus. Op deze dagen wordt ambtelijke informatie gegeven bij onderwerpen die op de agenda staan, via onder meer presentaties en tijdens Praten met de Staten. Ook worden trainingen georganiseerd, zoals een debattraining in september 2021 tijdens een tweedaagse in Arnhem. Verder is een maatjesproject geïnitieerd waarbij een nieuw Statenlid wordt gekoppeld aan een ervaren Statenlid, zijn er workshops mores en politiek handwerk en worden meer themadossiers opgezet zodat Statenleden snel de historie en reikwijdte van een dossier kunnen inzien. De rol van Provinciale Staten in het besluitvormingsproces wordt hierin meegenomen.[53] De griffier fungeert als aanjager bij het opstellen van de themadossiers, Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie zijn hiervoor verantwoordelijk.

Naast de hierboven genoemde taken is de griffie ook verantwoordelijk voor het ordelijk installeren van nieuwe Statenleden, de jaarlijkse functioneringsgesprekken met de Commissaris van de Koning en de goede verloop van de Eerste Kamerverkiezingen. Ook is de griffie verantwoordelijk voor het archief[54] en functioneert ze als algemeen vraagbaak voor Statenleden, onder andere voor administratieve en secretariële ondersteuning.[55]

5.3 Richtlijnen

De *Instructie griffier provincie Groningen 2015* geeft richtlijnen voor de werkzaamheden van de griffie. Een andere relevante richtlijn, is het *Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019.*

[53] Gebaseerd op een groepsinterview met twee medewerkers van de Statengriffie van de provincie Groningen op 26 oktober 2021.
[54] iBabs, zie ook H7, het Statenarchief.
[55] Gebaseerd op e-mailcorrespondentie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de Statengriffie van de provincie Groningen op 14 februari 2022. Deze werkzaamheden zijn niet limitatief.

5.3.1 Instructie griffier provincie Groningen 2015

Op 10 augustus 2015 stelden Provinciale Staten de *Instructie griffier provincie Groningen 2015* vast. Deze instructie verving de *Instructie griffier* van 20 maart 2003. De algemene ondersteuning die de griffie verzorgt is beschreven in artikel 2 van de instructie; de griffie:

A. draagt zorg voor een goede en doelmatige ondersteuning van Provinciale Staten.
B. doet voorstellen met betrekking tot de organisatie van de werkzaamheden en werkprocessen van Provinciale Staten. Dit doet de griffie ook voor het Presidium en het Seniorenconvent.
C. adviseert Provinciale Staten met betrekking tot de invulling van hun rol in de beleids- en beheerscyclus. De invulling van de lange termijnagenda valt hier ook onder.
D. adviseert Provinciale Staten en hun organen bij de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taken.
E. verleent gevraagd en ongevraagd advies en bijstand aan Provinciale Staten en hun organen.
D. ondersteunt Provinciale Staten in de communicatie met de inwoners van de provincie.
E. begeleidt onderzoeken die in het kader van de kaderstellende en controlerende taken van Provinciale Staten uitgevoerd worden.
F. ondersteunt bij het toepassen van Stateninstrumenten.

Seniorenconvent
Volgens artikel 10 van het *Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019* is er een seniorenconvent voor het bespreken van vertrouwelijke aangelegenheden. De samenstelling van het seniorenconvent is gelijk aan die van het presidium. De vergaderingen en beraadslagingen zijn niet openbaar.[56]

Presidium
Volgens artikel 6 van het *Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019* is er een presidium, met als leden de fractievoorzitters of hun vervangers. In artikel 7 staat dat het regelen van alle zaken die verband houden met de werkzaamheden van de Staten, de voorbereiding van agenda's van de vergaderingen van provinciale staten en Statencommissies.[57]

Agenderingsproces

De griffie is verantwoordelijk voor de verzending van de voorlopige agenda en de overige stukken aan de deelnemers van vergaderingen van Provinciale Staten, Statencommissies, het Presidium en het Seniorenconvent (artikelen 3-7). Sinds het najaar van 2021 bereidt de griffie ook de vergaderingen van de agendacommissie voor en per 2022 tevens die van de auditcommissie.

Aanwezigheid bij vergaderingen

De griffie moet aanwezig zijn bij de vergaderingen van Provinciale Staten en zorgen voor een goede en tijdige verslaglegging. Dit geldt ook voor vergaderingen van Statencommissies, het Presidium en het Seniorenconvent (artikelen 4 en 5).

Organisatie

De griffier geeft leiding aan de griffie; de medewerkers van de griffie ondersteunen de griffier. De griffier bewaakt de eenheid in de uitoefening van de taken van de griffie. Provinciale Staten stellen jaarlijks de begroting van de griffie vast. De griffier is verantwoordelijk voor het beheer van de beschikbare middelen. In het geval van verhindering of vervanging van de griffier is de griffier ervoor

[56] Provincie Groningen, Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019, 2019.
[57] Provincie Groningen, Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019, 2019.

verantwoordelijk dat twee plaatsvervangende griffiers ter benoeming aan Provinciale Staten worden voorgesteld. De plaatsvervangend griffier neemt de taken van de griffier waar in diens afwezigheid.

5.3.2 Reglement van orde provinciale staten van Groningen 2019

Van de vergaderingen van Provinciale Staten wordt een woordelijk verslag gemaakt: de handelingen. Deze handelingen worden, na vaststelling door Provinciale Staten, openbaar gemaakt via de website van de provincie. Naast de handelingen worden digitale beeld- en geluidsopnamen gemaakt en wordt de vergadering live uitgezonden. Besluiten van Provinciale Staten worden na ondertekening bekend gemaakt via de provinciale website.

Van de commissievergaderingen worden digitale beeld- en geluidsopnamen gemaakt die live uitgezonden worden via de provinciale website. Deze beelden zijn na afloop ook terug te kijken.

5.4 Inwerkprogramma Statenleden

Om de Statenleden voor te bereiden op de Statenperiode 2019-2023, heeft de griffie een enkele nieuwsbrieven uitgegeven. Een nieuwsbrief voor alle kandidaat-Statenleden en een voor verkozen Statenleden. De nieuwsbrief voor verkozen Statenleden gaf zicht op de praktische en de inhoudelijke voorbereiding van Statenleden. De praktische voorbereiding bevatte een stappenplan voor het installeren van de Statenleden. Deze voorbereiding bestond onder andere uit uitleg over de benoeming van Statenleden en het inleveren van de geloofsbrieven, naast uitleg over tal van praktische zaken. De inhoudelijke voorbereiding bestond uit introductiemodules, lezingen en kennismakingsgesprekken, verdeeld over vijf dagen. De onderwerpen wisselden van politieke vaardigheden, een kennismaking met beleidsafdelingen van de provincie en een kennismaking met externe organisaties.[58] Voor de zomer is de introductieperiode afgesloten met een tweedaags werkbezoek aan Den Haag over het thema ‘lobby’. Naast deze nieuwsbrief heeft de griffie ook een nieuwsbrief geschreven in aanloop naar de Eerste Kamerverkiezingen.

5.5 Omvang van de griffie

5.5.1 Huidige bezetting griffie[59]

Vanaf 2013 bestaat de griffie van Groningen uit dezelfde zes medewerkers. De griffier wordt ondersteund door vier statenadviseurs, waaronder één communicatieadviseur, en één managementassistente. In mei 2021 is voor de duur van een jaar een extra secretariële medewerker aangetrokken. Bovendien is onlangs besloten de griffie uit te breiden met één of twee junior commissiegriffiers. Dit is bekrachtigd bij de vaststelling van de begroting voor 2022.[60]

[58] Provincie Groningen, Nieuwsbrief voor gekozen Statenleden, 2019.
[59] Deze paragraaf is gebaseerd op e-mailcorrespondentie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de Statengriffie van Groningen op 14 september 2021.
[60] Op het moment van schrijven, maart 2022, zijn één extra secretariële medewerker en twee junior commissiegriffiers aangesteld.

5.5.2 Omvang griffie en ambtelijke organisatie provincie Groningen 2003-nu[61]

Vanaf 2003 is er weinig veranderd in de opbouw van de griffie. De griffie heeft cijfers over de formatie en de bezetting beschikbaar vanaf 2009 (zie tabel 6). Hieruit blijkt dat de omvang van de griffie rond de zes fte schommelt. Ook in de periode 2003 tot 2009 was dat volgens de griffie het geval.

Tabel 9 zet de omvang van de griffie af tegen die van de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie van de provincie ondersteunt in beginsel het dagelijks bestuur van de provincie, het College van Gedeputeerde Staten, bij zijn werkzaamheden. De tabel laat zien dat de omvang van de ambtelijke organisatie van de provincie vanaf 2010 geleidelijk afnam. Vanaf 2016 nam dit weer toe tot ongeveer 825 fte in 2020. Zoals al aangegeven bleef de omvang van de griffie over de periode 2010-2020 gelijk. De verhouding tussen de omvang van de ambtelijke organisatie en de omvang van de griffie bedroeg gedurende de gehele periode ongeveer 0,80 procent. Provinciale Staten bepalen zelf de omvang van de griffie. De tabel laat zien dat de omvang van de griffie losstaat van de omvang van de ambtelijke organisatie. Als de ambtelijke organisatie afslankt of groeit, dan heeft dat geen gevolgen voor de griffie.

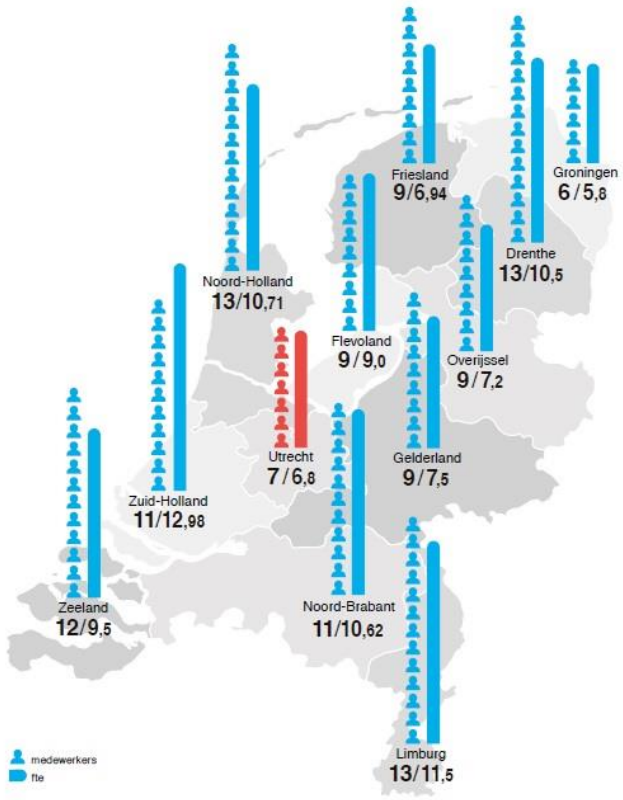
Tabel 9: omvang ambtelijke dienst en griffie in fte en verhouding tussen beide

Aan het eind van:	Omvang ambtelijke dienst in fte	Omvang griffie in fte	Verhouding tussen beide (in procenten)
2010	842	6,55	0,78
2012	803	6,65	0,83
2014	713	6,50	0,91
2016	717	5,90	0,82
2018	770	5,90	0,77
2020	825	6,47	0,78

5.5.3 Vergelijkend perspectief

De Groningse griffie had in 2020 een omvang van ongeveer 6,47 fte. Figuur 5 vergelijkt die omvang met die van de griffies in de andere provincies.[62] Deze figuur is afkomstig uit een onderzoek dat is uitgevoerd op verzoek van de fractievoorzitters in Provinciale Staten van Utrecht. De figuur laat zien dat de Groningse griffie gemeten in fte's de kleinste is, gevolgd door Utrecht en Fryslân. Van de Noordelijke provincies heeft Drenthe de grootste griffie.

[61] Deze paragraaf is gebaseerd op e-mailcorrespondentie tussen de Noordelijke Rekenkamer en de Statengriffie van Groningen op 14 september 2021.
[62] Loots, J., *Bevindingen onderzoek ambities, wensen en ondersteuningsbehoeften provinciale staten Utrecht en doorlichting van de griffie, 2020.* Voor een uitgebreidere toelichting over de manier waarop deze cijfers tot stand zijn gekomen, verwijzen wij naar dit onderzoek.



Figuur 5: Omvang griffie in de twaalf provincies gemeten in fte en aantal medewerkers, exacte datum onbekend. (bron: J. Loots, 2020)

Naast het vergelijken van de griffies van de Noordelijke provincies, vergelijken wij de omvang van de griffie ook met de omvang van de ambtelijke dienst van de betreffende provincie (tabel 10).

Eerder onderzoek laat zien dat de gemiddelde omvang van de griffies bij Nederlandse gemeenten 2,85 fte bedroeg.[63] De omvang van de gemiddelde gemeentelijke organisatie bedroeg 350 fte. Daaruit volgt dat de gemiddelde griffie kleiner is dan één procent van het ambtelijke apparaat van de gemeente. Tabel 10 laat zien dat dit ook van toepassing is voor Groningen en Fryslân: in beide provincies is de omvang van de griffie kleiner dan één procent van het provinciaal ambtelijk apparaat. Drenthe vormt hier de uitzondering op de regel. Daar is de omvang van de griffie gelijk aan ongeveer twee procent van het ambtelijk apparaat. Dit wordt gedeeltelijk verklaard door een afzonderlijke onderzoeksfaciliteit ten behoeve van Provinciale Staten die is ondergebracht bij de Drentse griffie.

Tabel 10: Omvang ambtelijke organisatie, griffie en verhouding tussen beide voor Fryslân, Drenthe, Groningen

Jaar: 2020	Omvang ambtelijke dienst in fte	Omvang griffie in fte	Verhouding tussen beide (in procenten)
Provincie Fryslân	739	7,00	0,95
Provincie Groningen	825	6,47	0,78
Provincie Drenthe	528	10,50	1,99

5.6 Samenvattende bevindingen

- De omvang van de griffie is sinds de oprichting ervan ongeveer gelijk gebleven. Tussen 2010 en 2020 heeft de omvang van de Groningse griffie bewogen tussen 5,9 en 6,7 fte. Dat is minder dan één procent van de omvang van de ambtelijke organisatie. Vergeleken met gemeenten is dat niet ongewoon. Vergeleken met Fryslân en Drenthe is dat aan de lage kant. De omvang van de griffie staat los van de omvang van de ambtelijke organisatie van de provincie Groningen.

[63] Raad voor het Openbaar Bestuur. Goede ondersteuning, sterke democratie. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur, 2020.

- Groningse Statenleden hebben vooral behoefte aan specialistische ondersteuning door de griffie. Groningse Statenleden wensen ook dat de griffie hen voorziet van samengevatte en geduide beleidsinformatie en hen ondersteunt bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoering, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Er zit relatief weinig verschil tussen deze wensen van Provinciale Staten en het beeld uit de praktijk (minder dan 0,7 punten op een schaal van 1 tot 5). Dit suggereert dat het ideaalbeeld van de Staten en de gang van zaken in de praktijk goed op elkaar zijn afgestemd voor wat betreft de werkzaamheden van de griffie.
- Statenleden zijn doorgaans tevreden (> 4,0) over de (specialistische) hulp die zij van de griffie ontvangen voor een initiatiefvoorstel en voor woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Over de verstrekte samengevatte en geduide beleidsinformatie zijn zij ook redelijk tevreden (3,5 op een schaal van 1 tot 5).
- Activiteiten die de griffie organiseert en die in potentie bijdragen aan het leervermogen van de Staten zijn bijvoorbeeld:
    - Het organiseren van gastcolleges: regelmatig komen hoogleraren over uiteenlopende, relevante onderwerpen vertellen.
    - Kennisoverdracht tijdens de introductieperiode en tussentijds, onder meer door trainingen, opzetten maatjesproject (waarbij een nieuw Statenlid wordt gekoppeld aan een ervaren Statenlid), workshop mores en politiek handwerk, het aanjagen van de ambtelijke organisatie bij het opzetten van themadossiers en het organiseren van inhoudelijke sessies (bijvoorbeeld gesprekken met ambtenaren tijdens Praten met de Staten).

6. Ondersteuning van Statenleden: fractieondersteuning

6.1 Inleiding

Bij de uitvoering van hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak kunnen Statenleden hulp krijgen. Deze hulp is wettelijk verankerd in de Provinciewet. De fractieondersteuning is een van de vormen van ondersteuning.

In Groningen is de wettelijk verplichte *Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen* vastgesteld. [64] Fractieondersteuning voldoet aan de kenmerken van een subsidie, zoals bedoeld in artikel 4:21 lid 1 Awb, waardoor de regels uit titel 4.2 Awb van toepassing zijn en het besluit over de hoogte van de financiële bijdrage openstaat voor bezwaar en beroep.[65]

Artikel 33 Provinciewet:
Lid 2: De in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen hebben recht op ondersteuning
Lid 3: Provinciale staten stellen met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de ondersteuning van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen een verordening vast. De verordening bevat ten aanzien van de ondersteuning regels over de besteding en de verantwoording.

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de meest relevante uitkomsten van de enquête. Die vullen we aan met inzichten en beelden uit de gesprekken met betrokkenen. Vervolgens vergelijken we de belangrijkste uitkomsten met die uit Groningen en Fryslân. Het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 6.3 en verder) bevat achtergrondinformatie, zoals relevante regelingen en verordeningen en gegevens over de omvang van (de budgetten voor) de fractieondersteuning.

6.2 Fractieondersteuning in de praktijk

6.2.1 Oordeel Statenleden

Tabel 11 toont alle 8 vormen van informatie of ondersteuning die in de enquête worden onderscheiden. Voor deze vormen zetten wij de wenselijke situatie (volgens de leden van Provinciale Staten) af tegen de ervaren situatie. De resultaten laten zien dat Statenleden voor vier vormen van informatie en/of ondersteuning sterk leunen op de eigen fractieondersteuning. Het gaat dan om informatie over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag, hulp bij de voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen, schriftelijke vragen en initiatiefvoorstellen en informatie over vergelijkbare besluiten

[64] Provincie Groningen, Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen, 2016.
[65] Vereniging van Nederlandse gemeenten, VNG Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019 en Model Instructies voor de griffier en de secretaris 2019, 2019.

in andere provincies. Voor drie van deze vormen worden de Groningse Staten goed geïnformeerd / ondersteund door hun eigen fracties. Voor de informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies valt de score iets lager uit (3,5).

Tabel 11: Ideaalbeeld en praktijkbeeld voor acht vormen - invulling door fractieondersteuning

	Ideaalbeeld (1-5)	**Praktijkbeeld (1-5)**
Inhoudelijke informatievoorziening over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag.	4,9	4,3
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen.	4,7	4,6
(hulp bij) Inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning	4,6	4,3
Inhoudelijke informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies.	4,4	3,5
Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's	3,9	3,3
Inhoudelijke informatievoorziening over algemene maatschappelijke ontwikkelingen	3,6	3,5
Samengevatte en geduide beleidsinformatie	3,5	3,4
Voortgangs- en monitoringsinformatie waaruit blijkt dat beleid werkt	3,0	2,9

6.2.2 Wat zeggen fractiemedewerkers zelf; vergelijkend perspectief

Aan de fractieondersteuning van de Statenfracties in Groningen, Fryslân en Drenthe hebben we op een schaal van 1 tot 5 gevraagd welke vormen van informatie of ondersteuning zij in de praktijk bieden aan hun fractieleden. De respons op deze enquête onder Groningse fractiemedewerkers was te laag, waardoor de resultaten niet bruikbaar zijn voor dit onderzoek. In plaats daarvan hebben we een groepsgesprek georganiseerd met enkele Groningse fractiemedewerkers.

Werkzaamheden in de praktijk[66]

In het groepsgesprek gaven de aanwezige fractiemedewerkers aan dat het type werkzaamheden dat zij uitvoeren afhankelijk is van verschillende factoren. Als voorbeeld wordt de omvang van de fractie genoemd. Als deze klein is, dan is er meer behoefte aan politiek-inhoudelijke ondersteuning. Het gaat dan om zaken als het voorbereiden van woordvoeringen of moties en amendementen. Bij grotere fracties zijn fractieondersteuners vaker bezig het ondersteunende werkzaamheden die meer faciliterend van aard zijn, zoals het plannen van afspraken en het reserveren van ruimtes. De bij het groepsgesprek aanwezige fractiemedewerkers geven aan meer dan de helft van hun tijd bezig te zijn met ondersteunende en praktische werkzaamheden voor de fractie. Zij zijn ook allen als enige medewerker in dienst bij hun fractie. Dat is anders in Fryslân. Door de ruimere fractiebudgetten bestaat de fractieondersteuning daar al snel uit minimaal twee medewerkers per fractie. Uit de resultaten van de enquête onder Friese fractiemedewerkers blijkt dat zij vooral politiek-inhoudelijke werkzaamheden verrichten voor de fracties. Vergeleken met de Drentse fractieondersteuners zit hier een duidelijk verschil. Zij gaven in de enquête aan dat zij relatief meer tijd besteden aan praktische werkzaamheden ten behoeve van de fractie, zoals het plannen van afspraken. Zij komen minder toe aan politiek-inhoudelijke ondersteuning. In de praktijk bieden Drentse fractieondersteuners duidelijk minder ondersteuning dan hun Friese collega's bij politiek-inhoudelijke werkzaamheden, zoals de inhoudelijke

[66] Gebaseerd op een groepsinterview met twee fractiemedewerkers van de provincie Groningen op 10 februari 2022.

voorbereiding van initiatiefvoorstellen, woordvoering, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen. Afgaande op het groepsgesprek lijkt dit ook voor Groningse fractieondersteuners te gelden.

Ervaring en doorstroom[67]

In het groepsgesprek met fractiemedewerkers kwam naar voren dat de meeste fractiemedewerkers niet lang werkzaam blijven als fractiemedewerkers. De meeste fractiemedewerkers zijn binnen enkele jaren weg. Volgens de aanwezigen komt dat doordat het werk financieel niet aantrekkelijk is, vooral omdat het werk is voor een beperkt aantal uren in de week. Om financieel rond te kunnen komen moet je er volgens de aanwezigen eigenlijk een baan naast hebben. Ook zien zij weinig doorgroeimogelijkheden, anders dan doorgroeien naar de positie van Statenlid of wethouder/gedeputeerde. In de enquêtes onder Friese en Drentse fractiemedewerkers hebben we gevraagd hoe lang zij werkzaam zijn als fractiemedewerker (tabel 12). Hieruit blijkt dat de meeste Friese fractiemedewerkers meerdere jaren werkervaring hebben als fractieondersteuner. Zo heeft bijna de helft van de fractiemedewerkers (46,7 procent) 3 tot 7 jaar werkervaring en 20 procent heeft 7 jaar of meer jaren werkervaring. Gemiddeld gezien zijn de Drentse fractieondersteuners wat minder ervaren. Bijna 60 procent is minder dan 3 jaar werkzaam als fractieondersteuner. Een kwart van de Drentse fractieondersteuners is zeer ervaren.

Tabel 12: Ter vergelijking: aantal jaren werkervaring fractieondersteuners in Fryslân en Drenthe

Werkervaring	Werkervaring fractieondersteuners Fryslân (%)	Werkervaring fractieondersteuners Drenthe (%)
Minder dan 1 jaar	0,0	8,3
1 tot 3 jaar	33,3	58,3
3 tot 7 jaar	46,7	8,3
7 tot 12 jaar	6,7	0,0
12 jaar of meer	13,3	25,0

Verder blijkt uit de enquête onder fractiemedewerkers in Fryslân en Drenthe dat de meesten van hen (respectievelijk 73 en 67 procent) niet verwachten door te stromen naar een positie van Statenlid voor dezelfde partij.

6.3 Fractieondersteuning

De richtlijnen voor de fractieondersteuning zijn hoofdzakelijk vastgelegd in de Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen.[68] Deze verordening bevat onder andere de hoogte van de vergoeding. Andere relevante richtlijnen zijn de Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018 en Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019.[69]

[67] Gebaseerd op een groepsinterview met twee fractiemedewerkers van de provincie Groningen op 10 februari 2022.
[68] Provincie Groningen, Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen, 2016.
[69] Provincie Groningen, Gedragscode integriteit ambtenaren provincie Groningen, 2018 en Provincie Groningen, Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019, 2019.

6.3.1 Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen

Op 14 december 2016 stelden Provinciale Staten de *Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen* vast. Deze verordening verving de *Fractiekostenverordening 2003 provincie Groningen*. De definitievorming staat in artikel 1 van de verordening. Dit legt uit wat de verordening onder fractie verstaat, namelijk *"het lid of de groep van leden van Provinciale Staten die zich als zodanig beschouwt en zich bij de voorzitter van Provinciale Staten schriftelijk aanmeldt. De leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zittingsperiode als een fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts een lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd"*.

Recht op financiële bijdrage

Het recht op financiële bijdrage is vastgelegd in de verordening (artikel 2 lid 1). Hierin staat dat de fracties een bijdrage als tegemoetkoming in de kosten voor het functioneren van de fractie ontvangen. De fracties dienen de bijdrage te besteden aan activiteiten die de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken versterken. In de verordening (artikel 4 lid 2) staan hiervoor vijf beperkingen beschreven:

- De uitgaven dienen niet in strijd met de wet te zijn.
- Betalingen aan andere organisaties moeten altijd ter vergoeding van prestaties (diensten of goederen) zijn.
- Uitgaven mogen geen giften bevatten.
- De tegemoetkoming mag niet gebruikt worden om de vergoeding voor de Staten- of commissieleden te verhogen.
- De bijdrage mag niet gebruikt worden voor faciliteiten die de provincie in principe ook ter beschikking stelt.

Uitbetalingen

De uitbetaling van de bijdrage in de fractiekosten vindt twee keer per jaar plaats, in januari en in juli, in de vorm van een voorschot. In een verkiezingsjaar wordt het voorschot ook in die twee maanden uitbetaald. In juli wordt dan een eventuele correctie op het eerste voorschot aangebracht. De correctie wordt berekend vanaf de dag van de eerste vergadering van de nieuwe Provinciale Staten. Dit gebeurt dus in de installatievergadering. Financiële tegemoetkomingen van nieuwe fracties worden, in geval van een splitsing, evenredig verdeeld op basis van de bij de splitsing betrokken leden. Wanneer de nieuwe fractie ontstaat vanwege een samenvoeging, dan kan de tegemoetkoming niet groter zijn dan die van een fractie van gelijke grootte.

In de verordening (artikel 2.2) zijn, voor het vaststellen van de financiële tegemoetkoming, normbedragen gegeven. Het gaat om een bedrag van € 23.846 per fractie, aangevuld met een bedrag van € 3.567 per fractielid. Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd (normbedragen van 2021).

6.3.2 Omvang fractieondersteuning

Tabel 13: hoogte en opbouw van fractiesubsidie voor enkele geselecteerde jaren (bron: Provincie Groningen)

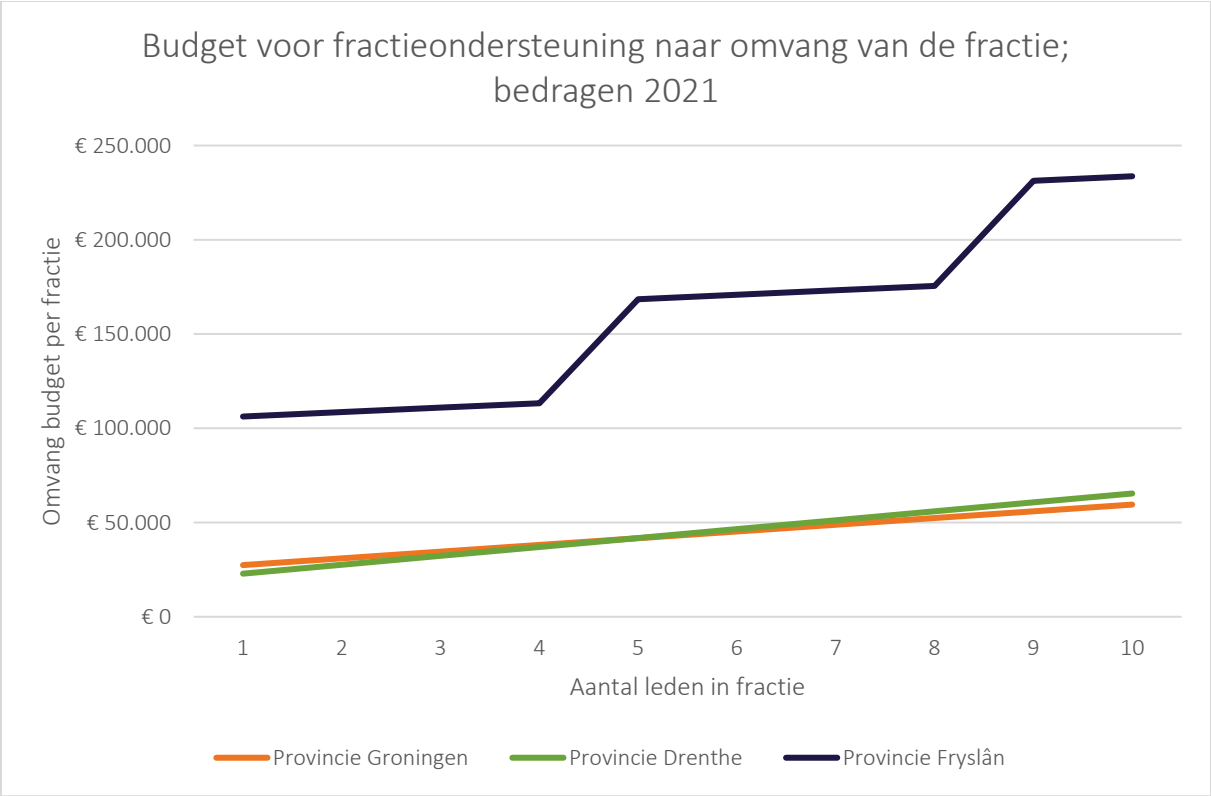
Jaar	Bedrag per fractie (in euro's)	Bedrag per fractielid (in euro's)
2003	7.500	2.500
2007	12.500	2.750
2011	20.000	2.991
2021	23.846	3.567

Iedere fractie in Provinciale Staten wordt ondersteund door een eigen fractieondersteuning. Hiervoor stelt de provincie middelen beschikbaar. Dit staat beschreven in de fractiekostenverordening van de provincie die eerder dit hoofdstuk is toegelicht. De hoogte van de bijdrage per fractie is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste ontvangt iedere fractie een vast bedrag. Dat wordt aangevuld met een vast bedrag per fractielid. Een grotere fractie (die uit meer leden bestaat) ontvangt dus een grotere bijdrage. Tabel 13 bevat de hoogte van beide componenten voor enkele geselecteerde jaren. In 2003 bedroeg de bijdrage per fractie € 7.500 en per lid € 2.500. Ieder jaar worden de bedragen gecorrigeerd voor inflatie. Uitzonderingen daarop zijn de bijdrages in 2007 en 2011. In 2007 is de fractiekostenverordening aangepast en zijn de bedragen verhoogd naar € 12.500 per fractie en € 2.750 per lid. In 2011 is de fractiekostenverordening nogmaals aangepast en is het bedrag per fractie verhoogd naar € 20.000 per fractie. Het bedrag per fractielid is gelijk gebleven. De bedragen voor 2021 zijn dezelfde bedragen als in 2011 gecorrigeerd voor de jaarlijkse inflatie.

6.3.3 Vergelijkend perspectief

De Raad voor Openbaar Bestuur constateert dat het doel van fractieondersteuning niet voldoende gerealiseerd wordt, namelijk het voor alle fracties in Provinciale Staten en gemeenteraad toegankelijk maken van eigen onafhankelijke, inhoudelijke en beleidsmatige ondersteuning.[70] Die constatering geldt echter vooral voor gemeenten. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies. In kleine gemeenten hebben fracties een bedrag van rond de € 1.000 te besteden; in grotere gemeenten loopt dat op tot maximaal € 10.000 per fractie. Voor bedragen van enkele duizenden euro's kan volgens de Raad voor Openbaar Bestuur geen hoogwaardige inhoudelijke ondersteuning ingehuurd worden. Vergeleken met de gemeentelijke praktijk kunnen de provinciale budgetten voor fractieondersteuning ruimhartig worden genoemd. Een kleine fractie (1 zetel) in de Groningse, Drentse of Friese Staten heeft in 2021 recht op minimaal € 22.867 (Drenthe). In Groningen is dat € 27.413 en in Fryslân € 106.000 (zie figuur 6). De budgetten voor fractieondersteuning in Fryslân zijn ongeveer 3 tot 4 zo groot als die in Drenthe en Groningen. Eerder onderzoek suggereert dat van de twaalf provincies de Friese budgetten voor fractieondersteuning het grootst zijn.[71]

[70] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Goede ondersteuning, sterke democratie.* Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur, 2020, p.23-24.
[71] Loots, J., *Bevindingen onderzoek ambities, wensen en ondersteuningsbehoeften provinciale staten Utrecht en doorlichting van de griffie*, 2020, p.20-21.



Figuur 6: omvang budget provincie Groningen voor fractieondersteuning naar fractiegrootte; bedragen gelden voor 2021, ter vergelijking ook weergegeven voor provincies Fryslân en Drenthe

Daarnaast valt op dat de Friese systematiek om de budgetten voor fractieondersteuning vast te stellen anders is dan die van Groningen en Drenthe. Groningen en Drenthe kennen een vaste bijdrage per fractie, onafhankelijk van de grootte van de fractie. Fryslân kent ook een vaste bijdrage per fractie, maar deze bijdrage is groter naarmate de fractieomvang een bepaalde drempel overschrijdt. Dit resulteert een sterke stapsgewijze toename van de totale fractiesubsidie bij bepaalde drempels (respectievelijk van 4 naar 5 zetels, van 8 naar 9 zetels en van 12 naar 13 zetels). Figuur 6 illustreert dit (met uitzondering van de stap van 12 naar 13 zetels). Naast een vaste bijdrage per fractie kennen Groningen, Fryslân en Drenthe ook een aanvullende bijdrage per fractielid (in Drenthe met uitzondering van het eerste lid). Hierdoor neemt de totale fractiesubsidie in Groningen en Drenthe geleidelijk toe naargelang de fractie uit meer leden bestaat. De bijdrage per fractielid is in Drenthe (vanaf het tweede fractielid) iets groter dan in Groningen. Dit leidt ertoe dat kleinere fracties in Groningen een grotere bijdrage ontvangen dan in Drenthe, terwijl grotere fracties in Drenthe beter af zijn dan in Groningen. Een fractie die bestaat uit 5 leden, ontvangt in beide provincies een vergelijkbare bijdrage.

6.3.4 Overige bronnen

De *Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018* is een interne regeling. Deze gedragscode is een richtsnoer voor het handelen van individuele Statenleden en heeft als doel ze te ondersteunen bij de invulling van hun verantwoordelijkheid voor een integer openbaar bestuur.[72] Er staan enkele bepalingen in deze gedragscode die eisen stellen aan de besteding van het budget van de fractieondersteuning. Deze komen overeen met de *Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen*,

[72] Provincie Groningen, Gedragscode integriteit leden van Provinciale Staten van Groningen 2018, 2018.

zoals toegelicht in paragraaf 6.3.1. Een Statenlid mag geen kosten declareren die op een andere wijze worden vergoed. Het budget van de fractieondersteuning valt hieronder.

De *Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019* bevat onder andere richtlijnen voor het declareren van kosten door Statenleden.[73] Deze kosten hoeven dus niet door het budget voor de fractieondersteuning gedekt te worden. Een Statenlid kan vooruitbetaalde kosten declareren die voor vergoeding in aanmerking komen. Gedeputeerde Staten stellen hiervoor een formulier vast. Facturen kunnen in sommige gevallen ook door de provincie betaald worden. De griffie bepaalt of een factuur hiervoor in aanmerking komt.

6.4 Fractievertegenwoordigers

Statenfracties die minder dan vier zetels hebben, kunnen een fractievertegenwoordiger voordragen. Deze fractievertegenwoordiger mag een Statenlid vervangen in een Statencommissie en daar het woord voeren namens de fractie. Richtlijnen voor fractievertegenwoordigers staan in artikel 3 van het *Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019*.[74] Fractievertegenwoordigers kunnen geen commissievoorzitter of plaatsvervangend commissievoorzitter zijn. Zij moeten op de kieslijst staan als kandidaat en voldoen aan artikelen 10 tot 15 van de Provinciewet. Er zijn vijf fractievertegenwoordigers actief.

6.4.1 Vergelijkend perspectief

In alle drie de provincies bestaat een regeling waarmee fracties zich in Statencommissievergaderingen door een afgevaardigde (niet zijnde een Statenlid) namens de fractie kunnen laten vertegenwoordigen. In Groningen kunnen alleen kleine fracties hier een beroep op doen (maximaal één vertegenwoordiger per fractie kleiner dan vier zetels). Ten tijde van het onderzoek waren er vijf fractievertegenwoordigers actief. In Drenthe kan iedere fractie maximaal twee fractievertegenwoordigers voordragen en in Fryslân bestaat geen maximum op het aantal fractievertegenwoordigers. In Drenthe en Fryslân zijn respectievelijk twaalf en negen fractievertegenwoordigers actief ten tijde van het onderzoek.

6.5 Samenvattende bevindingen

- Statenfracties kunnen een tegemoetkoming ontvangen van de provincie voor de eigen (fractie)ondersteuning. Deze tegemoetkoming dient te worden gebruikt voor het functioneren van de fractie. De fracties dienen de bijdrage te besteden aan activiteiten die de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taken versterken.
- De budgetten voor fractieondersteuning zijn in 2007 en 2011 verhoogd. Sinds 2011 hebben zich daar geen grote wijzigingen meer in voorgedaan (inflatiecorrecties daargelaten).
- In Groningen ontvangen fracties een vaste bijdrage per fractie, aangevuld met een bijdrage per fractielid. Hierdoor neemt de totale fractiesubsidie (net als in Drenthe) toe naargelang de fractie

[73] Provincie Groningen, Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019, 2019.
[74] Provincie Groningen, Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019, 2019.

uit meer leden bestaat. In Fryslân gaat de totale bijdrage stapsgewijs omhoog. De budgetten voor fractieondersteuning in Fryslân zijn ongeveer 3 tot 4 zo groot als die in Drenthe en Groningen.

- Statenfracties die minder dan vier zetels hebben, kunnen een fractievertegenwoordiger voordragen. Deze fractievertegenwoordiger mag een Statenlid vervangen in een Statencommissie en daar het woord voeren namens de fractie. Er zijn momenteel vijf fractievertegenwoordigers actief in de Groningse Staten.
- De enquête onder Statenleden laat zien dat de fractiemedewerkers een belangrijke bijdrage leveren bij en voorzien in informatie over eerdere fractiestandpunten en stemgedrag, het voorbereiden van woordvoering, moties, amendementen, schriftelijke vragen en initiatiefvoorstellen en de informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies.
- Fractiemedewerkers geven aan relatief veel tijd kwijt te zijn aan praktische werkzaamheden zoals het plannen van afspraken. Friese fractiemedewerkers komen, vergeleken met hun Drentse en Groningse collega's, meer toe politiek-inhoudelijke werkzaamheden zoals het voorbereiden van moties en amendementen.
- Fractiemedewerkers ervaren weinig doorgroeimogelijkheden. Vanwege het beperkt aantal uren dat fractiemedewerkers werkzaam zijn is een tweede baan noodzakelijk om financieel rond te kunnen komen. Net als de meeste van hun Friese en Drentse collega's zien zij hun werk als fractiemedewerker niet als opstapje naar een positie van Statenlid.

7. Het Statenarchief

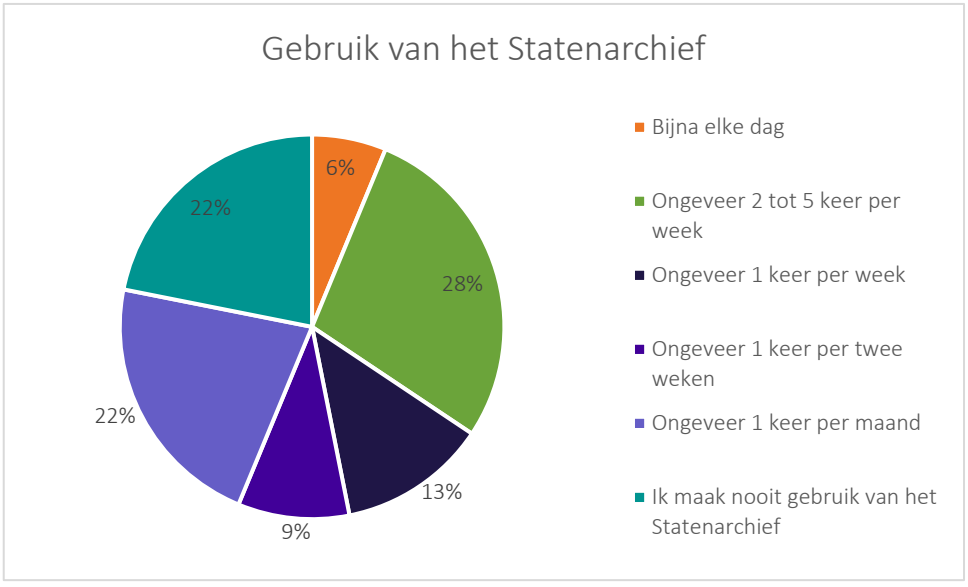
Het Statenarchief is de plaats waar statenbesluiten uit het verleden en de afwegingen die daaraan ten grondslag lagen zijn te raadplegen. In Groningen staat het Statenarchief, dat voor Statenleden en derden toegankelijk is, ook wel bekend onder de naam iBabs. Als het Statenarchief goed functioneert, kan op eenvoudige wijze relevante informatie over besluitvorming uit het verleden gevonden worden, inclusief de afwegingen die ten grondslag lagen aan de Statenbesluiten. Dit helpt Statenleden bij hun kaderstellende en controlerende werkzaamheden.

7.1 Gebruik en beoordeling Statenarchief

In de enquête hebben wij Statenleden gevraagd hoe vaak zij het Statenarchief raadplegen. Aan de Statenleden die aangaven het archief te gebruiken hebben wij enkele aanvullende stellingen voorgelegd over het Statenarchief.

7.1.1 Gebruik Statenarchief

Figuur 7 laat zien hoe vaak Statenleden het Statenarchief gebruiken. Hieruit blijkt dat de frequentie van het gebruik van het Statenarchief varieert. Bijna 30 procent van de Statenleden gebruikt het Statenarchief meerdere keren per week, ruim 20 procent zegt het archief nooit te gebruiken en nog eens ruim 20 procent gebruikt het archief ongeveer één keer per maand.



Figuur 7: Gebruik van het Statenarchief door Statenleden Groningen

7.1.2 Oordeel gebruikers

Aan Statenleden die aangaven het Statenarchief te gebruiken hebben wij enkele stellingen voorgelegd met betrekking tot het Statenarchief. Zij konden op een schaal van -5 tot +5 aangeven in hoeverre een bepaalde stelling op hen van toepassing was. Tabel 14 toont de resultaten.

Tabel 14: resultaat op stellingen met betrekking tot het Statenarchief

	Gemiddelde score (-5 tot 5) leden PS N = 25
Ik kan informatie alleen tegen kosten / kosteloos verkrijgen	2,6
De informatie is onbetrouwbaar/betrouwbaar	2,4
De informatie is niet/wel direct toegankelijk	1,0
Ik kan niet/wel overal (op iedere locatie) relevante informatie verkrijgen	0,6
Het is niet/wel helder wat de betekenis is van de informatie binnen het beleidsproces waar het is ontvangen of gemaakt	0,6
Ik kan helemaal niet / wel snel en eenvoudig informatie vinden tussen alle bewaarde informatie	-0,6

De scores in de tabel laten zien dat het archief op de meeste eigenschappen (gematigd) positief scoort. Vooral de vindbaarheid van informatie tussen alle bewaarde informatie laat volgens Statenleden echter te wensen over.

Statenleden gaven in een groepsgesprek aan dat het heel lang kan duren voordat ze alle brieven, notities en andere stukken hebben gevonden. Dit is volgens hen wel iets beter geworden door de inspanningen van de griffie. Het lastige is, dat stukken niet te vinden zijn zonder de exacte zoekterm.[75]

Fractiemedewerkers stellen dat het Statenarchief niet goed functioneert. Zij gaven aan dat het lijkt alsof de filterfunctie niet goed werkt; een zoekterm geeft heel veel resultaten. Bovendien gaat het archief maar een beperkt aantal jaren terug in de tijd. In Statenstukken wordt soms wel verwezen naar eerdere besluiten, maar is dan niet op door te klikken. Doorzoeken kan aan de hand van een nummer dat bij het eerdere besluit hoort.[76]

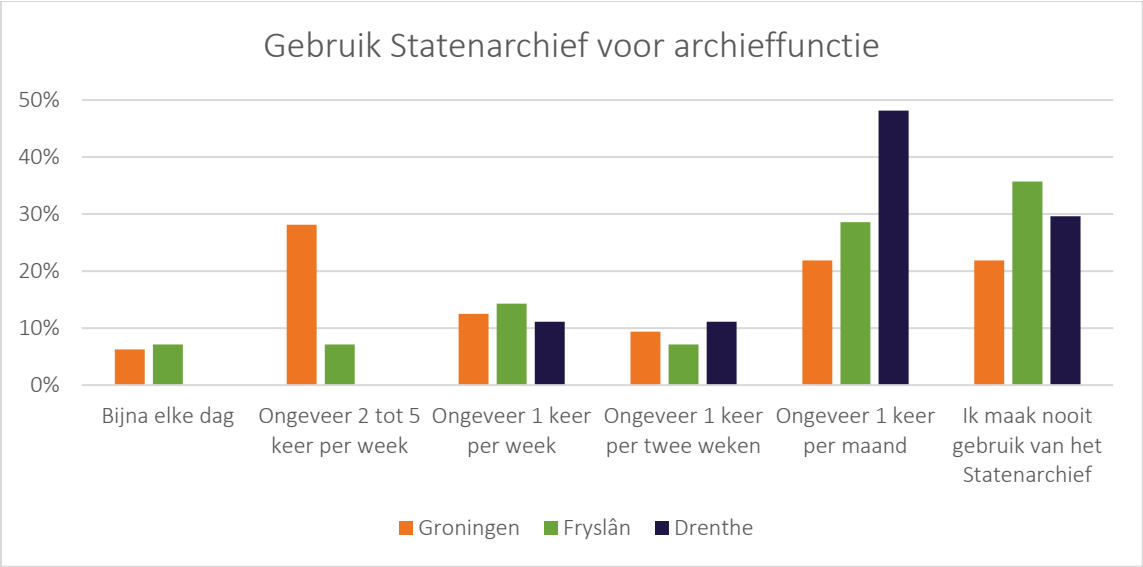
7.2 Vergelijkend perspectief

In deze paragraaf vergelijken wij het gebruik van het Statenarchief door de Statenleden van de drie Noordelijke provincies en het resultaat op enkele verdiepende stellingen met betrekking tot het Statenarchief.

Figuur 8 toont hoe vaak Statenleden in Groningen, Fryslân en Drenthe gebruik maken van het Statenarchief: bijna dertig procent van de Drentse Statenleden nooit en krap vijftig procent één keer per maand. Waar het in Fryslân vooral de fractieondersteuners zijn die het Statenarchief raadplegen is

[75] Gebaseerd op een groepsinterview met drie Statenleden van de provincie Groningen op 26 januari 2022.
[76] Gebaseerd op een groepsinterview met twee fractiemedewerkers van de provincie Groningen op 10 februari 2022.

dat in Drenthe veel minder het geval: de helft van de Drentse fractiemedewerkers zegt nooit gebruik te maken van het Statenarchief. Vergeleken met Drenthe en Fryslân, raadplegen Groningse Statenleden vaker het Statenarchief: bijna dertig procent van hen raadpleegt het archief meerdere malen per week. Daarnaast is er ook in Groningen een forse groep Statenleden, ruim twintig procent, die nooit gebruik maakt van het Statenarchief. Groningse fractiemedewerkers gaven in een groepsgesprek aan beperkt gebruik te maken van het Statenarchief, omdat het archief volgens hen niet goed genoeg functioneert.[77]



Figuur 8: Gebruik van Statenarchief door Statenleden Groningen, Fryslân en Drenthe

Tabel 15 laat zien dat de Statenarchieven in Fryslân, Groningen en Drenthe op de meeste aspecten positief scoren. Alle drie de Statenarchieven scoren het slechtst op de vindbaarheid van relevante informatie tussen alle bewaarde informatie. Dit geldt het sterkst voor het Drentse archief, gevolgd door het Friese en Groningse Statenarchief.

Tabel 15: resultaat op stellingen met betrekking tot het Statenarchief, Statenleden Fryslân, Groningen en Drenthe

	Gemiddelde score (-5 tot 5) leden PS Fryslân	**Gemiddelde score (-5 tot 5) leden PS Groningen**	**Gemiddelde score (-5 tot 5) leden PS Drenthe**
Ik kan informatie alleen tegen kosten / kosteloos verkrijgen	3,1	2,6	2,6
De informatie is onbetrouwbaar/betrouwbaar	2,5	2,4	2,3
De informatie is niet/wel direct toegankelijk	0,8	1,0	0,5
Het is niet/wel helder wat de betekenis is van de informatie binnen het beleidsproces waar het is ontvangen of gemaakt	0,6	0,6	-0,5
Ik kan niet/wel overal (op iedere locatie) relevante informatie verkrijgen	-0,2	0,6	0,5
Ik kan helemaal niet / wel snel en eenvoudig informatie vinden tussen alle bewaarde informatie	-1,4	-0,6	-1,6

[77] Gebaseerd op een groepsinterview met twee fractiemedewerkers van de provincie Groningen op 10 februari 2022.

7.3 Samenvattende bevindingen

- Bijna 30 procent van de Groningse Statenleden maakt meerdere keren per week gebruik van het Statenarchief. Dat is vaker dan hun Friese en Drentse collega's gebruik maken van hun Statenarchief. Ruim 20 procent van de Groningse Statenleden zegt nooit gebruik te maken van het archief en nog eens ruim 20 procent ongeveer één keer per maand.
- De fractiemedewerkers die deelnamen aan het groepsgesprek gaven aan niet of nauwelijks gebruik te maken van het Statenarchief, omdat het archief volgens hen niet goed genoeg functioneert. De vindbaarheid van stukken laat volgens hen te wensen over.
- De score op enkele verdiepende stellingen over het Statenarchief is overwegend (gematigd) positief. Alleen over de vindbaarheid van informatie oordelen Groningse Statenleden negatief. Dit geldt ook (nog wat sterker) voor het Friese en Drentse Statenarchief.

Bronnenlijst

Literatuur:

- Beers, E., & Schaap, L.. Luister nou eens!, Noordelijke Rekenkamer, Assen, 2020.
- Heimovaara, S., Benschop, J. P., Cools, R., Debackere, K., van der Hagen, T. H., Meijer, N., Essers, P. W., Rijk aan kennis, naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek, AWTI, Den Haag, 2021.
- Hulst, van M., Kruyen, P., Schaap, L., Ostaaijen, J. van, Griffier in de Gemeente Geschetst – Het ambt anno 2016, Tilburg University en Radboud Universiteit, 2016.
- Van der Knaap, P. Lerende overheid, intelligent beleid? Tijdschrift en platform voor public governance audit & control, december 2006, pp. 24-27.
- Laakso, M., & Taagepera, R., Effective number of parties: A measure with application to West Europe, Comparative Political Studies, 1979, pp 3-27.
- Loots, J., Bevindingen onderzoek ambities, wensen en ondersteuningsbehoeften provinciale staten Utrecht en doorlichting van de griffie, 2020.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), PUMA: Knowledge Management: Learning-by-comparing experiences from private firms and public organizations. Parijs: HRM Working Party Meeting, 2021
- Raad voor het Openbaar Bestuur. Briefadvies Ondersteuning Tweede Kamer. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. Goede ondersteuning, sterke democratie. Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur, 2020.
- Stam, C., Productiviteit van de kenniswerker, wegwijzer in kennismanagement. Noordwijk: De Baak, 2004.
- Stichting Decentraal bestuur, Kerngegevens Provinciale Ambtsdragers 2005-2019, 2020.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019 en Model Instructies voor de griffier en de secretaris 2019, 2019.
- Verbooy, H., Kennismanagement: de praktijk. Tijdschrift voor Multimedia. Nr. 12., 1997.

Verordeningen, instructies en brieven:

- Provincie Groningen, Bijlage ‘de weg vooruit’ bij brief van 29 januari 2021, 29 januari 2021.
- Provincie Groningen, Brief van de werkgroep vergaderwijze aan het Presidium betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 16 juni 2021.
- Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten betreffende reactie op notitie ‘Beter kaders stellen en controleren’, 28 september 2021.
- Provincie Groningen, Brief van het Presidium aan Gedeputeerde Staten betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 30 juni 2021.
- Provincie Groningen, Brief van Statenleden Bakker, Frenay, van der Laan en de Wit aan Provinciale Staten, 2021.
- Provincie Groningen, Fractiekostenverordening 2016 provincie Groningen, 2016.

- Provincie Groningen, Gedragscode integriteit ambtenaren provincie Groningen, 2018.
- Provincie Groningen, Handelingen 29 juni 2016, 2016, pp 29-32.
- Provincie Groningen, Instructie griffier provincie Groningen 2015, 2015.
- Provincie Groningen, Motie informatiemakelaar, 2016.
- Provincie Groningen, Nieuwsbrief voor gekozen Statenleden, 2019.
- Provincie Groningen, Notitie 'Beter kaders stellen en controleren', juni 2021.
- Provincie Groningen, Reglement van orde provinciale staten provincie Groningen 2019, 2019.
- Provincie Groningen, Reglement van orde publieksversie, 2015.
- Provincie Groningen, Uitgaande brief van GS naar PS, 2017.
- Provincie Groningen, Verordening ambtelijke bijstand provinciale staten van Groningen.
- Provincie Groningen, Verordening rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers provincie Groningen 2019, 2019.
- Provincie Groningen, werkgroep 'kwaliteit van stukken', Beter kaders stellen en controleren, 28 juni 2021.

Websites:

- Binnenlands Bestuur: https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/een-op-vijf-statenleden-haakt-na-verkiezingen-af.16830706.lynkx?tid=TIDP715922X04F554F79DC14B2EAB913AC55BD60F5DYI5&utm_campaign=BB_NB_Dagelijks&utm_medium=email&utm_source=binnenlandsbestuur
- BMC: https://www.bmc.nl/werkvelden/praktijkcase/ipo-democratische-legitimering-van-de-provinciale-staten
- Kiesraad: https://www.verkiezingsuitslagen.nl/
- Nederlandse Vereniging voor Statenleden: https://www.statenlidnu.nl/vereniging
- RTV Noord: https://www.rtvnoord.nl/nieuws/206633/cdk-paas-doet-oproep-aan-nieuwe-statenleden-buig-af-en-toe-een-beetje
- Stichting Decentraal bestuur: https://www.decentraalbestuur.nl/images/Veranderingen_in_het_provinciaal_bestuur_2015-2019.pdf

Lijst met geïnterviewden:

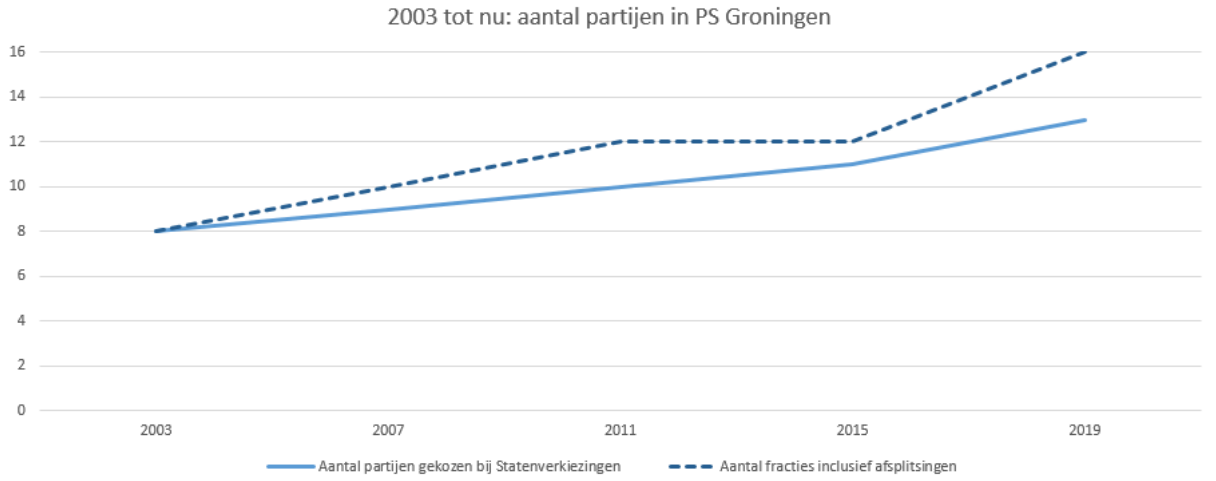
- Statenleden:
  - Paula Benjamins
  - Leendert van der Laan
  - Dennis Ram
- Statengriffie:
  - Julia Bordewijk
  - Nettie Engels
- Ambtelijke dienst:
  - Anita Havinga
  - Hans Schrikkema
  - Rolinde Weide-Gernaat
- Fractiemedewerkers (geanonimiseerd):

- Fractiemedewerker 1
- Fractiemedewerker 2

Bijlage 1: Fragmentatie, aantal en omvang van fracties in Provinciale Staten Groningen

Aantal partijen en afsplitsingen

Figuur 9 laat zien dat de Groningse Staten *direct* na verkiezingen in 2003 acht fracties telde. Het aantal partijen nam na iedere verkiezingen toe en heeft een voorlopige hoogtepunt bereikt in 2019 met de aanwezigheid van dertien fracties in de Groningse Staten.[78] Dit is exclusief afsplitsingen gedurende een Statenperiode.



Figuur 9: aantal partijen vertegenwoordigd in PS Groningen 2003-2019 (bronnen: Kiesraad en griffie Groningen)

Het aantal afsplitsingen dat heeft plaatsgevonden per bestuursperiode wordt weergegeven in tabel 16. Hieruit blijkt dat er sinds de verkiezingen in 2019 intussen drie afsplitsingen geweest. Dat betekent dat het aantal partijen per november 2021 zestien bedraagt.

[78] Kiesraad: https://www.verkiezingsuitslagen.nl/

Tabel 16: aantal afsplitsingen per bestuursperiode, 2003-nu

Bestuursperiode	Aantal afsplitsingen
2003-2007	0
2007-2011	1
2011-2015	2
2015-2019	1
2019-nu	3

Fragmentatie en omvang fracties

Bestaan Provinciale Staten uit een paar (hele) grote fracties en heel veel kleine? Of juist uit heel veel vrijwel even kleine fracties? Wat van belang is, is de mate van fragmentatie. Dit is weergegeven in tekstkader I. Naast het aantal fracties is het van belang te kijken naar de relatieve omvang van de grootste partij(en) in Provinciale Staten en het aantal kleine partijen per periode (tabel 17). Waar de grootste partij na de verkiezingen in 2003 meer dan een derde had van de totale zetels (20 van de 55) is dat vandaag de dag geslonken naar veertien procent (6 van de 43). De grootste drie partijen hadden na de verkiezingen in 2003 bijna driekwart van de zetels in handen. Na de verkiezingen in 2019 was dit 37 procent. Waar in 2003 de grootste partij in haar eentje een dergelijk zetelaandeel had, waren daar in 2019 de drie grootste partijen voor nodig.

Tabel 17: zetelaandeel grootste partijen, aantal kleine partijen en aantal éénpersoonsfracties na verkiezingen 2003-2019

Na verkiezingen in:	Zetelaandeel grootste partij (%)	Zetelaandeel twee grootste partijen (%)	Zetelaandeel drie grootste partijen (%)	Aantal fracties met 3 zetels of minder	Waarvan éénpersoonsfracties
2003	36	58	71	3	0
2007	28	49	65	4	3
2011	28	42	56	6	2
2015	19	33	44	5	1
2019	14	26	37	7	2

De tabel bevat ook informatie over het aantal kleine partijen, gedefinieerd als partijen met één, twee of drie zetels, en het aantal eenpersoonspartijen in Provinciale Staten. Uit de tabel blijkt dat het aantal kleinere partijen toeneemt. Waren dat er na de verkiezingen in 2003 nog drie, na de verkiezingen van 2019 waren dat er meer dan het dubbele, namelijk zeven. Het aantal éénpersoonsfracties *direct* na verkiezingen is relatief stabiel.

Tekstkader I: maatstaf voor politieke fragmentatie

Enkele politicologen hebben een maatstaf ontwikkeld voor politieke fragmentatie:[79] het getal 1 delen door de som van het gekwadrateerde zetelaandeel[80] van iedere politieke partij in de betreffende volksvertegenwoordiging. In formulevorm:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} p_i^2}$$

Hierbij staat *n* voor het aantal partijen dat minimaal één zetel heeft in Provinciale Staten en P^2 het kwadraat van het zetelaandeel van iedere partij in Provinciale Staten. Hoe hoger deze maat (N), des te minder macht individuele

[79] Laakso, M., & Taagepera, R., Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, p 3-27, 1979.

[80] Het aantal zetels dat een partij heeft, als percentage van het totale aantal beschikbare zetels.

partijen hebben, doorgaans omdat er relatief veel andere partijen in de Staten zitten en/of omdat partijen relatief klein zijn. De politieke fragmentatie is hoog (volgens deze methode), als deze maat 5 of hoger is.

Met deze methode manier kunnen we de politieke fragmentatie in de Groningse Staten berekenen. Die blijkt toegenomen te zijn, van 4,6 in 2003, 5,7 in 2007, 6,6 in 2011, 9,0 in 2015, naar 10,8 in 2019. Als we afsplitsingen zouden meetellen, zou de fragmentatie nog groter zijn.

Bijlage 2: Enquêtevragen Statenleden

Onderdeel ondersteuning

In het eerste deel van de enquête ligt de focus op acht onderscheiden vormen van inhoudelijke informatievoorziening en/of ondersteuning. Deze acht vormen zijn:

- Samengevatte en geduide beleidsinformatie;
- Voortgangs- en/of monitoringsinformatie waaruit blijkt of beleid werkt;
- Inhoudelijke informatievoorziening over algemene maatschappelijke ontwikkelingen;
- Inhoudelijke informatievoorziening over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag;
- Inhoudelijke informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies;
- Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's;
- Hulp bij inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen;
- Hulp bij inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning.

Per vorm is de Statenleden gevraagd in hoeverre er behoefte aan is. Dit is gedaan door ze te laten kiezen tussen 1 en 5, waarbij 1 staat voor 'geen behoefte' en 5 voor 'veel behoefte'. Ook zijn de opties 'weet niet' en 'niet van toepassing' gegeven. Indien de Statenleden aangegeven hebben behoefte te hebben aan de vorm van ondersteuning, dan zijn ook de volgende vragen voorgelegd:

- Wie voorziet u in de praktijk in deze behoefte?
- Hoe tevreden bent u daarover?
- Wie zou in een ideale situatie voorzien in deze behoefte?

Bij deze drie vragen konden de Statenleden kiezen uit vier personen/instanties die een rol spelen in de ondersteuning van de Statenleden. Deze personen/instanties zijn het College van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke ondersteuning, de griffie, de fractieondersteuning en overige bronnen van ondersteuning.[81] De Statenleden konden hun standpunt aangeven op een schaal van 1 tot 5. Hierbij is 1 'niet' en 5 'veel'. Ook zijn 'weet niet' en 'niet van toepassing' als antwoordmogelijkheden gegeven.

[81] Onder 'overige bronnen van ondersteuning' verstaat de Noordelijke Rekenkamer de media, het eigen netwerk, het partijnetwerk, maatschappelijke organisaties, ect.

Hieronder volgt per vorm van inhoudelijke informatievoorziening en/of ondersteuning de enquêteresultaten.

- SAMENGEVATTE EN GEDUIDE BELEIDSINFORMATIE;

1. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 1	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	1	3,1%
3	1	3,1%
4	13	40,6%
5	16	50,0%
Weet niet	1	3,1%
Niet van toepassing	0	0,0%

2. Wie voorzien u van samengevatte en geduide beleidsinformatie?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 2	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	1	3,1%
3	1	3,1%
4	13	40,6%
5	16	50,0%
Weet niet	1	3,1%
Niet van toepassing	0	0,0%

3. Hoe tevreden bent u over de verkregen samengevatte en geduide beleidsinformatie?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

Antwoord vraag 3	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	1	5	14	10	0	0	0
Griffie	0	0	5	14	8	0	3
Fractie-ondersteuning	0	1	5	14	6	1	3
Overig	0	1	7	8	1	1	12

4. Wie zouden u moeten voorzien van samengevatte en geduide beleidsinformatie?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

Antwoord vraag 4	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	0	0	0	4	26	0	0
Griffie	1	0	5	7	16	0	1
Fractie-ondersteuning	2	3	8	9	6	1	1
Overig	4	1	8	6	2	2	7

- Voortgangs- en/of monitoringsinformatie waaruit blijkt of beleid werkt;

5. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 5	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	0	0,0%
3	3	9,4%
4	6	18,8%
5	22	68,8%
Weet niet	1	3,1%
Niet van toepassing	0	0,0%

6. Wie voorzien u van voortgangs- en/of monitoringsinformatie waaruit blijkt of beleid werkt?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 6	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	0	4	9	15	3	0	0
Griffie	3	9	10	6	1	0	2
Fractie-ondersteuning	4	8	7	8	2	0	2
Overig	4	4	4	8	3	0	8

7. Hoe tevreden bent u over de verkregen voortgangs- en/of monitoringsinformatie waaruit blijkt of beleid werkt?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 7	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	4	6	12	9	0	0	0
Griffie	0	4	8	11	3	0	5
Fractie-ondersteuning	0	6	4	12	3	0	6
Overig	1	3	7	7	1	0	12

8. Wie zouden u moeten voorzien van voortgangs- en/of monitoringsinformatie waaruit blijkt of beleid werkt?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 8	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	0	0	1	5	25	0	0
Griffie	2	5	8	6	7	1	2
Fractie-ondersteuning	5	5	9	5	4	1	2
Overig	2	3	6	4	5	1	10

- Inhoudelijke informatievoorziening over algemene maatschappelijke ontwikkelingen;

9. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 9	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	1	3,1%
3	8	25,0%
4	12	37,5%
5	11	34,4%
Weet niet	0	0,0%
Niet van toepassing	0	0,0%

10. Wie voorzien u van inhoudelijke informatie over algemene maatschappelijke ontwikkelingen?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 10	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	2	8	8	9	1	3	0
Griffie	5	7	10	5	0	3	1
Fractie-ondersteuning	2	4	8	9	6	1	1
Overig	0	0	6	5	16	0	4

11. Hoe tevreden bent u over de verkregen inhoudelijke informatie over algemene maatschappelijke ontwikkelingen?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 11	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	2	8	6	8	4	0	3
Griffie	1	2	10	9	3	1	5
Fractie-ondersteuning	1	2	8	12	5	1	2
Overig	0	1	10	7	8	1	4

12. Wie zouden u moeten voorzien van inhoudelijke informatie over algemene maatschappelijke ontwikkelingen?

31x Antwoorden **1x** onbeantwoord

Antwoord vraag 12	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	2	4	11	9	4	0	1
Griffie	3	4	12	8	0	0	4
Fractie-ondersteuning	0	3	11	10	5	0	2
Overig	0	0	5	4	17	0	5

- Inhoudelijke informatievoorziening over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag;

13. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 13	ANTWOORDEN	RATIO
1	1	3,1%
2	2	6,3%
3	5	15,6%
4	9	28,1%
5	14	43,8%
Weet niet	1	3,1%
Niet van toepassing	0	0,0%

14. Wie voorzien u van inhoudelijke informatie over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 14	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	13	4	1	3	1	1	5
Griffie	7	3	6	3	6	0	3
Fractie-ondersteuning	0	1	5	6	16	0	0
Overig	3	2	7	2	4	0	10

15. Hoe tevreden bent u over de verkregen inhoudelijke informatie over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 15	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	0	2	5	3	2	2	14
Griffie	0	2	4	6	7	2	7
Fractie-ondersteuning	0	2	6	11	9	0	0
Overig	0	1	8	3	3	1	12

16. Wie zouden u moeten voorzien van inhoudelijke informatie over eerdere fractiestandpunten of stemgedrag?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 16	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	9	5	3	2	1	0	8
Griffie	3	4	3	5	10	0	3
Fractie-ondersteuning	0	0	0	4	24	0	0
Overig	1	1	5	6	4	1	10

- Inhoudelijke informatievoorziening over vergelijkbare besluiten in andere provincies;

17. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 17	ANTWOORDEN	RATIO
1	1	3,1%
2	4	12,5%
3	9	28,1%
4	9	28,1%
5	9	28,1%
Weet niet	0	0,0%
Niet van toepassing	0	0,0%

18. Wie voorzien u van inhoudelijke informatie over vergelijkbare besluiten in andere provincies?

27x Antwoorden **5x** onbeantwoord

Antwoord vraag 18	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	7	7	7	3	1	1	1
Griffie	6	6	2	6	4	0	3
Fractie-ondersteuning	3	4	7	5	8	0	0
Overig	3	0	8	9	4	1	2

19. Hoe tevreden bent u over de verkregen inhoudelijke informatie over vergelijkbare besluiten in andere provincies?

27x Antwoorden **5x** onbeantwoord

Antwoord vraag 19	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	3	5	8	2	0	0	9
Griffie	3	5	5	5	1	0	8
Fractie-ondersteuning	2	4	5	9	4	1	2
Overig	2	6	6	6	2	1	4

20. Wie zouden u moeten voorzien van inhoudelijke informatie over vergelijkbare besluiten in andere provincies?

27x Antwoorden **5x** onbeantwoord

Antwoord vraag 20	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	5	2	8	4	4	1	3
Griffie	2	4	6	4	8	0	3
Fractie-ondersteuning	0	1	5	5	16	0	0
Overig	1	0	9	4	7	2	4

- Inhoudelijke informatievoorziening over alternatieve scenario's;

21. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 21	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	1	3,1%
3	7	21,9%
4	9	28,1%
5	14	43,8%
Weet niet	0	0,0%
Niet van toepassing	1	3,1%

22. Wie voorzien u van inhoudelijke informatie over alternatieve scenario's?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

Antwoord vraag 22	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	4	9	4	7	5	1	0
Griffie	4	8	6	7	2	1	2
Fractie-ondersteuning	2	3	11	10	2	1	1
Overig	1	1	8	9	4	1	6

23. Hoe tevreden bent u over de verkregen inhoudelijke informatie over alternatieve scenario's?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

Antwoord vraag 23	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	7	10	5	5	0	2	1
Griffie	2	7	6	7	1	2	5
Fractie-ondersteuning	0	1	13	10	2	1	3
Overig	0	2	11	8	2	1	6

24. Wie zouden u moeten voorzien van inhoudelijke informatie over alternatieve scenario's?

30x Antwoorden **2x** onbeantwoord

Antwoord vraag 24	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	3	0	3	10	12	1	1
Griffie	3	2	8	7	7	0	3
Fractie-ondersteuning	0	5	4	9	10	0	2
Overig	1	1	5	10	6	0	7

- Hulp bij inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen;

25. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 25	ANTWOORDEN	RATIO
1	4	12,5%
2	5	15,6%
3	7	21,9%
4	11	34,4%
5	5	15,6%
Weet niet	0	0,0%
Niet van toepassing	0	0,0%

26. Wie helpen u bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen?

23x Antwoorden **9x** onbeantwoord

Antwoord vraag 26	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	8	7	0	2	0	0	6
Griffie	1	1	7	7	6	0	1
Fractie-ondersteuning	0	0	2	7	14	0	0
Overig	3	1	3	6	6	0	4

27. Hoe tevreden bent u over de verkregen hulp bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen?

23x Antwoorden **9x** onbeantwoord

Antwoord vraag 27	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	0	3	2	5	0	1	12
Griffie	0	0	3	12	7	0	1
Fractie-ondersteuning	0	1	1	11	9	1	0
Overig	0	0	6	6	3	1	7

28. Wie zouden u moeten helpen bij de inhoudelijke voorbereiding van woordvoeringen, moties, amendementen en/of schriftelijke vragen?

23x Antwoorden **9x** onbeantwoord

Antwoord vraag 28	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	8	5	1	3	1	0	5
Griffie	1	0	3	11	7	0	1
Fractie-ondersteuning	0	0	0	6	17	0	0
Overig	1	3	2	4	9	0	4

- Hulp bij inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel in de vorm van specialistische ondersteuning.

29. In hoeverre heeft u hier behoefte aan?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 29	ANTWOORDEN	RATIO
1	0	0,0%
2	3	9,4%
3	4	12,5%
4	12	37,5%
5	12	37,5%
Weet niet	1	3,1%
Niet van toepassing	0	0,0%

30. Wie helpen u bij de inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel (in de vorm van specialistische hulp)?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 30	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en/of ambtelijke organisatie	6	8	3	3	4	0	4
Griffie	0	0	2	8	17	1	0
Fractie-ondersteuning	1	0	4	10	12	0	1
Overig	3	4	4	5	3	0	9

31. Hoe tevreden bent u over de verkregen hulp bij de inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel (in de vorm van specialistische hulp)?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 31	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	1	1	5	6	2	2	11
Griffie	0	0	5	9	12	1	1
Fractie-ondersteuning	1	2	5	8	10	0	2
Overig	2	2	7	5	3	2	7

32. Wie zouden u moeten helpen bij de inhoudelijke voorbereiding van een initiatiefvoorstel (in de vorm van specialistische hulp)?

28x Antwoorden **4x** onbeantwoord

Antwoord vraag 32	1	2	3	4	5	WEET NIET	NIET VAN TOEPASSING
College van Gedeputeerde Staten en ambtelijke ondersteuning	6	7	0	2	6	0	7
Griffie	0	0	0	7	20	0	1
Fractie-ondersteuning	0	0	1	9	17	0	1
Overig	3	3	6	6	3	0	7

Ter afsluiting van het onderdeel inhoudelijke informatievoorziening en/of ondersteuning is de Statenleden middels vraag 33 de mogelijkheid gegeven aanvullende informatie te geven aan de onderzoekers.

33. Zijn er, naast de eerder beantwoorde vragen, nog zaken die u aan de onderzoekers wilt meegeven met betrekking tot de 8 vormen van inhoudelijke informatievoorziening en/of ondersteuning?

Deze vraag is bedoeld om eventuele relevante zaken die niet aan de orde zijn geweest in de enquête, toch mee te kunnen wegen. De antwoorden op deze vraag voegden geen nieuwe informatie toe en zijn daarom achterwege gelaten.

34. Hier volgen enkele stellingen over de ondersteuning waar Provinciale Staten recht op hebben, zoals ambtelijke bijstand, ondersteuning van de griffie en fractieondersteuning. Geef aan in hoeverre u het met de stelling eens bent.

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

Antwoord vraag 34	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
In theorie beslissen Provinciale Staten niet over de benodigde ondersteuning.	0 0,0%	2 6,3%	0 0,0%	2 6,3%	2 6,3%	3 9,4%	0 0,0%	0 0,0%	11 34,4%	5 15,6%	7 21,9%	In theorie beslissen Provinciale Staten over de benodigde ondersteuning.
In de praktijk heb ik niets te zeggen over de ondersteuning die ik krijg.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 3,1%	3 9,4%	3 9,4%	8 25,0%	11 34,4%	3 9,4%	3 9,4%	In de praktijk heb ik volledige zeggenschap over de ondersteuning die ik krijg.
Ik vind het bezwaarlijk als Provinciale Staten investeren in de eigen ondersteuning als daarmee de kwaliteit van het Statenwerk verbetert.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	5 15,6%	1 3,1%	2 6,3%	4 12,5%	7 21,9%	13 40,6%	Ik heb geen enkel bezwaar als Provinciale Staten investeren in de eigen ondersteuning als daarmee de kwaliteit van het Statenwerk verbetert.
De geboden ondersteuning aan beginnende Statenleden is onvoldoende.	0 0,0%	0 0,0%	2 6,3%	3 9,4%	3 9,4%	2 6,3%	5 15,6%	6 18,8%	5 15,6%	3 9,4%	3 9,4%	De geboden ondersteuning aan beginnende Statenleden is goed.
Als Statenlid weet ik niet welke informatie ik nodig heb om een weloverwogen keuze te maken.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	3 9,4%	3 9,4%	6 18,8%	1 3,1%	6 18,8%	7 21,9%	3 9,4%	3 9,4%	Als Statenlid weet ik heel goed welke informatie ik nodig heb om een weloverwogen keuze te maken.
Als ik als Statenlid hulp nodig heb, dan weet ik niet waar ik die kan krijgen.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	4 12,5%	1 3,1%	6 18,8%	11 34,4%	7 21,9%	3 9,4%	Als ik als Statenlid hulp nodig heb, dan weet ik precies waar ik die kan krijgen.
Als Statenlid is het lastig om een helder overzicht te krijgen van besluitvorming die in het verleden heeft plaatsgevonden en welke afwegingen toen een rol hebben gespeeld.	1 3,1%	0 0,0%	3 9,4%	10 31,3%	3 9,4%	6 18,8%	2 6,3%	6 18,8%	1 3,1%	0 0,0%	0 0,0%	Als Statenlid kan ik gemakkelijk een helder overzicht krijgen van besluitvorming die in het verleden heeft plaatsgevonden en welke afwegingen toen een rol hebben gespeeld.
Er zijn geen kwaliteitseisen verbonden aan stukken die Statenleden ontvangen.	1 3,1%	1 3,1%	3 9,4%	3 9,4%	1 3,1%	3 9,4%	1 3,1%	8 25,0%	6 18,8%	4 12,5%	1 3,1%	Er zijn kwaliteitseisen verbonden aan stukken die Statenleden ontvangen.
De kwaliteitseisen aan stukken die Statenleden ontvangen worden niet nageleefd.	2 6,3%	3 9,4%	3 9,4%	1 3,1%	4 12,5%	5 15,6%	4 12,5%	4 12,5%	5 15,6%	1 3,1%	0 0,0%	De kwaliteitseisen aan stukken die Statenleden ontvangen worden goed nageleefd.

Ter afsluiting van het onderdeel inhoudelijke ‘ondersteuning’ is de Statenleden middels vraag 35 de mogelijkheid gegeven aanvullende informatie te geven aan de onderzoekers.

35. Zijn er, naast de eerder beantwoorde vragen, nog zaken die u aan de onderzoekers wilt meegeven rondom het thema 'ondersteuning'?

Deze vraag is bedoeld om eventuele relevante zaken die niet aan de orde zijn geweest in de enquête, toch mee te kunnen wegen. De antwoorden op deze vraag voegden geen nieuwe informatie toe en zijn daarom achterwege gelaten.

36. Hoe vaak maakt u gebruik van het Statenarchief voor de archieffunctie?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 36	ANTWOORDEN	RATIO
Bijna elke dag	2	6,3%
Ongeveer 2 tot 5 keer per week	9	28,1%
Ongeveer 1 keer per week	4	12,5%
Ongeveer 1 keer per twee weken	3	9,4%
Ongeveer 1 keer per maand	7	21,9%
Ik maak nooit gebruik van het Statenarchief	7	21,9%

37. Nu volgen er enkele stellingen over het Statenarchief, geef aan in hoeverre u het met de stelling eens bent.

25x Antwoorden **7x** onbeantwoord

	-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5	
Ik kan helemaal niet snel en eenvoudig relevante informatie vinden tussen alle bewaarde informatie.	0 0,0%	4 16,0%	1 4,0%	7 28,0%	4 16,0%	0 0,0%	3 12,0%	2 8,0%	2 8,0%	2 8,0%	0 0,0%	**Ik kan heel snel en eenvoudig relevante informatie vinden tussen alle bewaarde informatie.**
Ik kan niet op iedere locatie relevante informatie verkrijgen.	0 0,0%	1 4,0%	0 0,0%	2 8,0%	8 32,0%	3 12,0%	2 8,0%	3 12,0%	3 12,0%	0 0,0%	3 12,0%	**Ik kan op iedere locatie relevante informatie verkrijgen.**
Ik kan relevante informatie alleen tegen kosten verkrijgen.	1 4,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	1 4,0%	4 16,0%	1 4,0%	3 12,0%	4 16,0%	2 8,0%	9 36,0%	**Ik kan de relevante informatie kosteloos verkrijgen.**
De informatie is niet direct toegankelijk.	0 0,0%	0 0,0%	1 4,0%	1 4,0%	3 12,0%	4 16,0%	6 24,0%	3 12,0%	7 28,0%	0 0,0%	0 0,0%	**De informatie is direct toegankelijk.**
Het is niet helder wat de betekenis is van de informatie binnen het beleidsproces waar het is ontvangen of gemaakt.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	2 8,0%	6 24,0%	7 28,0%	4 16,0%	1 4,0%	3 12,0%	1 4,0%	1 4,0%	**Het is volstrekt helder wat de betekenis is van de informatie binnen het beleidsproces waar het is ontvangen of gemaakt.**
De informatie is onbetrouwbaar.	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	0 0,0%	4 16,0%	3 12,0%	7 28,0%	5 20,0%	3 12,0%	3 12,0%	**De informatie is betrouwbaar.**

Ter afsluiting van het onderdeel ‘Gebruik van het Statenarchief’ is de Statenleden middels vraag 38 de mogelijkheid gegeven aanvullende informatie te geven aan de onderzoekers.

38. Zijn er, naast de eerder beantwoorde vragen, nog zaken die u aan de onderzoekers wilt meegeven rondom het thema 'Gebruik van het Statenarchief'?

Deze vraag is bedoeld om eventuele relevante zaken die niet aan de orde zijn geweest in de enquête, toch mee te kunnen wegen. De antwoorden op deze vraag voegden geen nieuwe informatie toe en zijn daarom achterwege gelaten.

39. Wat is uw naam?
De Statenleden is gevraagd hun naam achter te laten. Het enige doel van deze vraag is om de onderzoekers inzicht te verschaffen over wie de enquête heeft ingevuld, zodat er gericht gerappelleerd kon worden. De enquêteresultaten worden in het eindrapport alleen zo gepresenteerd dat de informatie niet tot individuele personen of partijen te herleiden zijn. Medewerkers die zich bezwaard voelden, hadden de kans zich te anonimiseren.

40. Welke politieke partij vertegenwoordigt u?
Het doel van deze vraag was om na te kunnen gaan in hoeverre alle partijen vertegenwoordigd zijn in de enquêteresultaten en om onderscheid te kunnen maken in de enquêteresultaten tussen bijvoorbeeld grote en kleine partijen of coalitie- en oppositiepartijen. De enquêteresultaten worden in het eindrapport alleen zo gepresenteerd dat de informatie niet tot individuele personen of partijen te herleiden zijn.

41. Hoeveel jaar heeft u ervaring als volksvertegenwoordiger, bestuurder en/of fractie-ondersteuner binnen het openbaar bestuur?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 41	ANTWOORDEN	RATIO
0 tot 2 jaar	3	9,4%
2 tot 4 jaar	8	25,0%
4 tot 6 jaar	2	6,3%
6 tot 8 jaar	6	18,8%

8 jaar of meer	13	40,6%

42. Wat is uw hoogst genoten opleiding?

31x Antwoorden

1x onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 42	ANTWOORDEN	RATIO
Basisonderwijs	0	0,0%
VMBO	0	0,0%
HAVO	1	3,2%
VWO	0	0,0%
MBO	3	9,7%
HBO-Bachelor	9	29,0%
HBO-Master	5	16,1%
WO-Bachelor	2	6,5%
WO-Master	11	35,5%
Doctorsgraad	0	0,0%
Andere...	0	0,0%

43. Hoeveel uur besteedt u gemiddeld per week aan het Statenwerk?

32x Antwoorden **0x** onbeantwoord

ANTWOORD VRAAG 43	ANTWOORDEN	RATIO
0 tot 8 uur	0	0,0%
9 tot 16 uur	9	28,1%
17 tot 24 uur	21	65,6%
25 tot 32 uur	2	6,3%
32 uur of meer.	0	0,0%

44. Laat hier uw contactgegevens achter als wij u mogen benaderen voor een interview om verder door te praten over de thematiek van deze enquête.
Tot slot is de Statenleden gevraagd hun contactgegevens achter te laten indien de onderzoekers ze mogen benaderen om door te praten over deze thematiek. 18 Statenleden hebben hier gehoor aangegeven.

Ter afsluiting van de enquête is de Statenleden middels vraag 45 de mogelijkheid gegeven aanvullende informatie te geven aan de onderzoekers.

45. Tot slot, heeft u naar aanleiding van deze enquête nog opmerkingen en/of suggesties?

Deze vraag is bedoeld om eventuele relevante zaken die niet aan de orde zijn geweest in de enquête, toch mee te kunnen wegen. De antwoorden op deze vraag voegden geen nieuwe informatie toe en zijn daarom achterwege gelaten.

Bijlage 3: Beschrijvende statistieken enquête onder PS

Tabel 18: Beschrijvende statistieken enquête PS Groningen

	Groningen
Totaal aantal ingevulde enquêtes	32
Aantal Statenleden in PS	43
Responspercentage	74,4 %
Aantal fracties in PS ten tijde van enquête	16
Aantal fracties waarvan minimaal 1 lid de enquête heeft ingevuld	12
Aantal respondenten van coalitiepartijen	18
Aantal respondenten van oppositiepartijen	13
Percentage respondenten van coalitiepartijen	56,3 %
Percentage respondenten van oppositiepartijen	40,6 %
Aantal respondenten van kleine partijen (3 of minder zetels)	13
Percentage respondenten van kleine partijen (3 of minder zetels)	40,6 %

Bijlage 4: Uitwerking actieve informatieplicht

Drie handreikingen uit het Reglement van Orde 2015[82]

De *eerste handreiking* stelt dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen situaties waarbij er wél een juridische grondslag bestaat om Provinciale Staten te informeren en situaties waarbij deze niet bestaat. Dat eerste is bijvoorbeeld het geval als Gedeputeerde Staten voornemens zijn een besloten vennootschap op te richten. De provinciewet schrijft in artikel 158 voor dat een dergelijk voornemen aan Provinciale Staten moet worden voorgelegd voor een procedure van wensen en bedenkingen. In situaties waarbij Provinciale Staten worden geïnformeerd zonder dat daar een juridische grondslag voor is, is dat informeren veelal het gevolg van procesafspraken die zijn gemaakt tussen Provinciale en Gedeputeerde Staten. Zulke procesafspraken zijn onderdeel van de beleidscyclus van de provincie. Volgens de beleidscyclus dienen Provinciale Staten in beginsel in ieder geval op 5 vaststaande momenten te worden geïnformeerd. Deze beleidscyclus behandelen wij verderop uitgebreider.

Los van de 5 vaststaande momenten in de beleidscyclus waarop Provinciale Staten (in beginsel) worden geïnformeerd, kunnen er ad hoc ontwikkelingen zijn die reden zijn om de Staten te informeren. Volgens de *tweede handreiking* ligt het in de volgende gevallen voor de hand om de Staten te informeren (p.34): *“*

- *Afwijkingen van het college akkoord, van door PS vastgesteld beleid en de met PS of commissie afgesproken planning en budget;*
- *Risico’s van maatschappelijke, bestuurlijke, financiële, juridische aard;*
- *Integriteitskwesties;*
- *Maatschappelijke relevantie / onrust of mate van publiciteit;*
- *Politieke gevoeligheid;*

”

De *derde handreiking* geeft richtlijnen voor de manier waarop de Staten geïnformeerd worden. Het uitgangspunt is dat er een Statenvoordracht nodig is als Provinciale Staten een besluit moeten nemen of als Provinciale Staten zich ergens over moeten uitspreken. In alle andere gevallen zou een brief of een mededeling voldoende moeten zijn. In alle gevallen geldt dat duidelijk moet zijn wat de reden is om de Staten te informeren en waar in het beleidsproces de provincie zich bevindt.

[82] Provincie Groningen, Reglement van orde publieksversie, 2015. Per juni 2021 zijn de handreikingen geactualiseerd. De nieuwe versie verschilt inhoudelijk nauwelijks met de hier beschreven versie.

Bijlage 5: vijf fasen in de Groningse beleidscyclus

Deze tekst is overgenomen uit bijlage 2 van het Reglement van Orde publieksversie (Provinciale Staten van Groningen, 2015b, pp. 31-32).

"De beleidscyclus is als volgt opgebouwd:

1. Start en startnotitie

Provinciale Staten (PS) worden bij de start van (nieuw of te wijzigen) beleid in de positie gebracht om de richting en de randvoorwaarden vast te stellen van het nieuwe beleid. Deze start wordt geformaliseerd in een statenvoordracht met een startnotitie. Hierin geeft het college van Gedeputeerde Staten (GS) aan welke taak, probleem of kans zij ziet, waarom de provincie dit zou moeten oppakken en hoe de provincie dit kan oppakken. Dit gaat gepaard met een tijdplanning en globaal budget.

2. Planvorming en ontwerpbeleidsplan

Na vaststelling van de startnotitie door PS, kan het college van GS aan de slag om de startnotitie uit te werken in een ontwerp-beleidsplan. GS kunnen een ontwerp opstellen in een interactief participatieproces met belanghebbenden en deskundigen. Aan het eind van dat externe participatieproces, waarin Statenleden in principe geen rol vervullen, ligt er een ontwerp-beleidsplan. Deze wordt in de vorm van een statenvoordracht aan PS voorgelegd. Door voorafgaande agendering in de commissie kunnen belanghebbenden en betrokkenen inspreken, voordat het ontwerp in PS wordt vastgesteld.

3. Besluit en kaderstellend beleidsplan

Na vaststelling van het ontwerp-beleidsplan in PS, kan het ontwerp door GS formeel ter inzage worden gelegd voor de inspraakprocedure. Deze procedure is een zaak van GS en hierin hebben de Statenleden geen rol. De ontvangen zienswijzen van belanghebbenden en betrokkenen worden beantwoord door GS in een nota van reacties en commentaar en samen met een (eventueel) aangepast ontwerpplan aan PS voorgelegd in de vorm van een statenvoordracht voor vaststelling van het beleidsplan. De aanpassingen t.o.v. het ontwerp worden apart benoemd en zo nodig toegelicht in een was/wordt tabel. Door agendering in de commissie kunnen diegenen die zienswijzen hebben ingediend nog een laatste keer hun mening geven. Als veel insprekers worden verwacht kan een aparte commissievergadering of hoorzitting worden georganiseerd. Insprekers richten zich tot de Statenleden en krijgen antwoord van de Statenleden: zij hebben al een antwoord gekregen van GS in de voorgaande formele procedure en zijn nu te gast in de commissie.

4. Uitvoering

Na vaststelling van het beleidsplan door PS kan GS starten met de uitvoering van het beleid. Het beleid wordt controleerbaar voor PS in de reguliere planning en control cyclus: begroting, integrale bijstelling, jaarrekening en voorjaarsnota. In de begroting is het beleid opgenomen in termen van maatschappelijk doel dat men wil bereiken, de te leveren acties plus prestatie indicator en de bijbehorende middelen. Statenleden hoeven na de vaststelling van het beleidsplan en gaande het uitvoeringsproces niet (steeds) naar de voortgang te vragen, omdat de afspraak geldt dat alleen bij (majeure) afwijkingen op de vastgestelde kaders tussentijds wordt gerapporteerd door GS en verder altijd op de momenten in de reguliere P&C cyclus. Uitvoeringsprogramma's kunnen ter informatie worden gestuurd naar PS, maar worden in principe niet geagendeerd als bespreekpunt. Mochten er uit de provinciale omgeving geluiden worden ontvangen die bij Statenleden vragen oproepen over de uitvoering, dan blijft er natuurlijk altijd de mogelijkheid om het thema op de politieke agenda te zetten.

5. Evaluatie

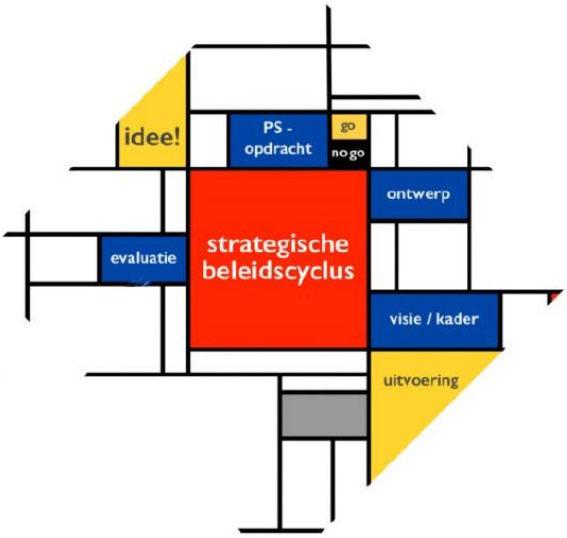
Na uitvoering van het beleid door GS en op een vooraf te bepalen moment zal het beleid worden geëvalueerd en wordt het resultaat en de conclusie opgenomen in een schriftelijke evaluatie. In deze evaluatie worden de volgende vragen beantwoord: is de afgesproken prestatie geleverd, binnen het hiervoor uitgetrokken budget en de geplande tijd? Heeft de prestatie geleid tot het gewenste effect? Met andere woorden: is hiermee voldoende bijgedragen aan het bereiken van het beoogde maatschappelijk doel? Op basis van deze evaluatie moet de vraag worden beantwoord of het beleid wordt gecontinueerd, gewijzigd voortgezet of wordt stopgezet. Bij continuering komt het volgende controle moment terug in de vaste P&C cyclus. Bij een gewijzigd voortzetten van beleid begint de cyclus opnieuw met een startnotitie."

Bijlage 6: Beter kaders stellen en controleren[83]

Onder het kopje 'hoe doen we het nu?' constateren Ram en Frenay het volgende:

- De fase tussen startnotitie en kadernota (zie (Mondriaan-)beleidscyclus provincie Groningen) is de fase waarin de inhoudelijke koers wordt uitgezet, terwijl deze fase tot nu toe het minst uitgewerkt is. Wat in deze fase gebeurt, voltrekt zich aan het zicht van de Statenleden;
- In de praktijk krijgt evaluatie niet de aandacht die nodig zou zijn. Er bestaat onvrede over de *"aard, relevantie en betrouwbaarheid van de indicatoren (in de monitor, Begroting en Rekening) en andere terugkoppelingen over de voortgang van beleid en ermee behaalde resultaten (p.3)."*

Vervolgens gaan Ram en Frenay in op het Mondriaan-model voor de beleidscyclus. Ten opzichte van 2015 is het Mondriaan-model verder uitgewerkt en bestaat deze, naast de strategische beleidscyclus die het meest relevant is voor Provinciale Staten, ook uit een tactische en een uitvoeringscyclus. Vanuit die cycli worden Provinciale Staten, meestal via de P&C stukken, op de hoogte gehouden over de uitvoering van het beleid. Figuur 10 bevat de actuele (juni 2021) versie van de Mondriaan strategische beleidscyclus. Bijlage 7 toont de volledige Mondriaan beleidscyclus, inclusief de tactische en uitvoeringscyclus.



Figuur 10: Mondriaan strategische beleidscyclus, versie juni 2021 (bron: Ram en Frenay, 2021).

In de notitie geven Ram en Frenay nadere wensen en eisen voor de *startnotitie*, de *ontwerpfase*, de *kadernota* en de *evaluatie*.

[83] Provincie Groningen, werkgroep 'kwaliteit van stukken', Beter kaders stellen en controleren, 28 juni 2021. Provincie Groningen, Brief van de werkgroep vergaderwijze aan het Presidium betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 16 juni 2021. Provincie Groningen, Brief van het Presidium aan Gedeputeerde Staten betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 30 juni 2021. Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten betreffende reactie op notitie 'Beter kaders stellen en controleren', 28 september 2021. .

De startnotitie

Volgens Ram en Frenay is het doel van de startnotitie *"…om als bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers gezamenlijke afspraken te maken over een nieuw te starten proces van beleidsontwikkeling (p.8)."* De functie van de startnotitie is volgens hen om *"…PS van voldoende informatie te voorzien om een verantwoorde beslissing te kunnen nemen over het starten van een beleidsontwikkelingsproces (p.10)."*

Volgens Ram en Frenay moeten de volgende zes punten aan bod komen in de startnotitie:

- Het onderwerp;
- De aanleiding; welk maatschappelijk probleem of welke ambitie ligt aan het beleid ten grondslag?
- Belang en rol; welke rol heeft de provincie in relatie tot de rol van andere betrokkenen? Dit kan duidelijk worden gemaakt aan de hand van een netwerkanalyse. Ram en Frenay stellen niet dat dit een verplichting is. Als onderdeel van de kadernota (zie kopje 'kadernota') is dat wel een verplichting.
- Probleemanalyse; nadere analyse van de kwestie en de kansen en bedreigingen.
- Ambities en kaders; waar moet het beleid toe leiden, wat is de maatschappelijk gewenste situatie? De startnotitie hoeft nog niet concrete doelen te bevatten. De relevante kaders bepalen wat bijvoorbeeld juridisch en financieel mogelijk is, gegeven de rol die de provincie heeft. Relevante kaders zijn onder andere: wetten en regels van andere overheden, het collegeprogramma, eerder vastgesteld provinciaal beleid, aangenomen statenmoties, beschikbare budgetten en beschikbare uitvoeringscapaciteit.
- Stappenplan; hoe ziet het verdere beleidsontwikkelingsproces eruit? Welke actoren worden op welk moment betrokken? En op welke momenten krijgen PS een rol?

De startnotitie wordt uiteindelijk altijd door Provinciale Staten vastgesteld. Vaak leveren de Staten volgens Ram en Frenay op dat moment ook inhoudelijke input. Ram en Frenay stellen voor om die beide onderdelen, inhoud en proces, los te koppelen. Inhoudelijke input kan geleverd worden gedurende de ontwerpfase.

De ontwerpfase

Volgens de 'oude' beleidscyclus (versie 2015, zie bijlage 5) gaan Gedeputeerde Staten aan de slag met de uitwerking van een ontwerp-beleidsplan, nadat Provinciale Staten de startnotitie hebben vastgesteld. Een ontwerp-beleidsplan komt steeds vaker tot stand na een interactief participatieproces met belanghebbenden en deskundigen. Ram en Frenay merken op dat de rol van de volksvertegenwoordigers een terugkerend discussiepunt is bij interactieve beleidsontwikkeling. Zij stellen dat volksvertegenwoordigers zich in beginsel afzijdig moeten houden in het participatieproces en enkel (vooraf en achteraf) te toetsen of de kwaliteit van de participatie in orde is (geweest). Zijn alle relevante partijen gehoord en is hun inbreng voldoende meegenomen?

Ten aanzien van de ontwerpfase, de fase tussen vaststelling startnotitie en vaststelling kadernota, stellen Ram en Frenay als aanvullende eis dat er in die fase minimaal één consultatiemoment

plaatsvindt, waarbij Gedeputeerde Staten Provinciale Staten consulteren. Ram en Frenay benoemen ook de mogelijkheid van een concept-kadernota. Onduidelijk is of dat aanvullend is op het consultatiemoment, of dat de bespreking over de concept-kadernota ook door kan gaan voor consultatiemoment.

De kadernota

De vragen die in de startnotitie (als het goed is) zijn beantwoord, komen terug in de kadernota. In de kadernota worden zij zorgvuldiger en diepgaander beantwoord. De kadernota moet de volgende onderdelen bevatten:

- Onderwerp en rol van de provincie: doel van dit onderdeel is dat de lezer weet waar het over gaat en kan bevatten wat de reikwijdte en betekenis is van de (voorgestelde) provinciale bemoeienis. Dit onderdeel dient ook een netwerkanalyse te bevatten.
- Vetrekpunt en opgaven: dit onderdeel bevat een bredere beschouwing van trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor het beleidsterrein in kwestie. Hier horen ook de resultaten van evaluaties van voorgaand beleid bij. Welke ambities en doelen zijn er toen gesteld en wat is daarvan terecht gekomen? Dit onderdeel een samenvatting van alle relevante informatie, onderzoeken en inbreng die in de ontwerpfase aan bod is geweest. Uit die informatie volgen dan logischerwijs de opgaven waar de provincie met het nieuwe beleid (verwoord in de kadernota) mee aan de slag gaat.
- Ambities, kaders, prioriteiten: Hier worden ambities beschreven. Ten opzichte van de startnotitie zijn deze verder aangescherpt en uitgewerkt als gevolg van de informatie die is gewisseld in de ontwerpfase. De ambities worden gerelateerd aan de mogelijkheden van de provincie.
- Instrumenten en strategie: Hier wordt beschreven wat de strategie is om de ambities te verwezenlijken. Welke instrumenten worden er toegepast?
- Doelen, monitoring en evaluatie: Hier wordt beschreven hoe de ambities worden vertaald in concrete, meetbare doelen. De kadernota bevat geen maatregelen. De kadernota bevat echter wel (proces)informatie over hoe en wanneer de ambities concreet worden gemaakt, hoe en wanneer er gedetailleerdere beleidskeuzes en keuzes voor maatregelen worden gemaakt. Gebeurt dit in een aparte uitvoeringsnota? In samenspraak met stakeholders? Etc.
- Financiën: In een apart onderdeel van de kadernota staat alle relevante informatie over de financiën overzichtelijk weergegeven, inclusief de impact op de meerjarenbegroting van de provincie.

Monitoring en evaluatie

Voor de monitoring en evaluatie van beleid vormt de kadernota de basis. In de kadernota en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsplannen dient te staan wat gemeten / bijgehouden gaat worden. Dat gebeurt dus aan de voorkant, vóórdat het nieuwe beleid in gang is gezet. Daarnaast dienen evaluaties in de toekomst nadrukkelijker aandacht te besteden aan de vraag hoe beleid uitwerkt in individuele situaties. Monitoren en evalueren kan op het niveau van 1) ambities en maatschappelijke effecten; 2) doelen; en 3) (beoogde) resultaten. Ram en Frenay erkennen dat het lastig kan zijn om te monitoren en evalueren op het niveau van maatschappelijke effecten en doelen, omdat het behalen ervan afhankelijk is van externe factoren. Dat zijn factoren waar het

provinciale beleid geen invloed op heeft. Monitoren en evalueren op het niveau van (beoogde) resultaten is volgens Ram en Frenay wel goed mogelijk en bovendien zinvol.

Auditcommissie[84]

Binnen de Groningse Staten is onlangs het initiatief genomen voor een auditcommissie. Deze commissie zal zich onder ander gaan buigen over monitoring en evaluatie. Zij zal mogelijk een rol krijgen bij de beleidsinhoudelijke indicatoren, monitoring en evaluatie.

Adviezen van werkgroep 'vergaderwijze' aan Presidium

De werkgroep 'vergaderwijze' heeft zeven adviezen uitgebracht aan het Presidium.[85] Alle zeven adviezen zijn integraal overgenomen door het Presidium.[86] Eén van de adviezen is om de notitie 'Beter kaders stellen en controleren' aan Gedeputeerde Staten aan te bieden *"…als input voor het verbeteren van de kwaliteit van statenstukken met als uiteindelijke doel dat statenstukken aan de kwaliteitscriteria voldoen wat bijdraagt aan adequaat kunnen uitvoeren van de kaderstellende en controlerende rol* (Provinciale Staten van Groningen, 16 juni 2021, p. 2)*."* Hierover later meer.

Naast het advies over de notitie 'Beter kaders stellen en controleren' bevat de brief zeker nog twee adviezen die relevant zijn voor onderhavig onderzoek. Zo adviseert de werkgroep om een agendacommissie in te stellen. Deze commissie dient als opdracht te krijgen een kwaliteitstoets uit te voeren op de GS-stukken en op basis daarvan een advies te geven aan het Presidium: behandelrijp of aanvullende informatie noodzakelijk (p.3). Het tweede relevante advies betreft de introductie van een zogenaamd 'Maatjesproject'. Ieder nieuw Statenlid wordt gekoppeld aan een zittend Statenlid. Het zittende Statenlid stelt zich beschikbaar om vragen te beantwoorden, voor overleg of voor advies. De gedachte is dat vooral volledig nieuwe fracties de weg in het provinciehuis daardoor sneller vinden. Beiden adviezen zijn door het Presidium overgenomen en worden met ingang van september 2021 geïmplementeerd (Provinciale Staten van Groningen, 30 juni 2021, p. 1).

Reactie Gedeputeerde Staten op notitie 'Beter kaders stellen en controleren'

Het Presidium heeft Gedeputeerde Staten gevraagd om de inhoud van de notitie 'Beter kaders stellen en controleren' te gebruiken als handreiking voor het opstellen van beleidsdocumenten voor Provinciale Staten.[87] Gedeputeerde Staten geven in hun reactie aan dit te zullen doen.[88] Tevens reageren zij in de brief meer in detail op de notitie en geven zij aan hoe de ambtelijke organisatie (voortdurend) werk maakt van de kwaliteit van stukken die naar Provinciale Stukken worden gestuurd. Zij hebben aarzelingen over het advies in de notitie (p.14) om bij de vaststelling van de kadernota ook aan te geven welke beleidsalternatieven in het voortraject zijn afgevallen en waarom. Deze aarzelingen komen voort uit 1) onduidelijkheid over het gebruik van de

[84] Provincie Groningen, werkgroep 'kwaliteit van stukken', Beter kaders stellen en controleren, 28 juni 2021.
[85] Provincie Groningen, Brief van de werkgroep vergaderwijze aan het Presidium betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 16 juni 2021.
[86] Provincie Groningen, Brief van het Presidium aan Gedeputeerde Staten betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 30 juni 2021.
[87] Provincie Groningen, Brief van het Presidium aan Gedeputeerde Staten betreffende advies werkgroep vergaderwijze, 30 juni 2021.
[88] Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten betreffende reactie op notitie 'Beter kaders stellen en controleren', 28 september 2021.

begrippen ‘kadernota’ en ‘beleidsnota’ en 2) een andere visie van Gedeputeerde Staten op het beleidsontwikkelingsproces dan staat beschreven in de notitie. Ten aanzien van die tweede aarzeling stellen Gedeputeerde Staten: *“Formulering van beleid en besluitvorming zijn in de praktijk complexer dan louter een doel-middel-analyse, waarbij eerst de doelen worden gesteld en dan de beste middelen worden gezocht waarmee de doeleinden kunnen worden bereikt en waarbij elke belangrijke factor in beschouwing wordt genomen. Bij formulering van nieuw beleid voor complexe opgaven, waarbij meerdere actoren een rol hebben, zijn draagvlak en overeenstemming tussen betrokkenen over het te voeren beleid voorwaardelijk voor ‘goed’ beleid. Hierin wordt geaccepteerd dat niet alle denkbare doeleinden, resultaten en alternatieven kunnen en zijn afgewogen. Beleid en besluitvorming zijn in deze benadering het zetten van gezamenlijke stappen met ruimte voor bijsturing en aanpassingen aan nieuwe informatie, feiten en ontwikkelingen, het voortdurend vergelijken van alternatieven en experimenteren met de inzet van beleidsinstrumenten* (Gedeputeerde Staten van Groningen, 28 september 2021, pp. 2,3).*”* Daarnaast doen Gedeputeerde Staten de suggestie aan het Presidium om het technische vragenhalfuur voorafgaand aan de vergadering te herintroduceren. Volgens Gedeputeerde Staten zou dat bijdragen aan een efficiëntere vergaderwijze en besluitvorming.

Zoals aangegeven gaan Gedeputeerde Staten ook in op de wijze waarop Statenstukken ambtelijk tot stand komen en hoe de kwaliteit daarvan momenteel (september 2021) wordt verbeterd. Zo werkt de ambtelijke dienst samen met de griffie aan een nieuwe versie van de Mondriaan-beleidscyclus. In deze nieuwe versie worden twaalf momenten/stappen onderscheiden. Deze twaalf momenten/stappen zijn weergegeven in bijlage 6. Bij iedere stap kunnen er stukken worden gestuurd naar Provinciale Staten. Het is de bedoeling dat met ingang van maart 2023 ieder stuk dat naar Provinciale Staten wordt gestuurd wordt gekoppeld (middels een pictogram) aan het moment / de stap in het besluitvormingsproces. Hierdoor is het voor Statenleden duidelijk op welk moment in de beleidscyclus het stuk betrekking heeft en wat de bijbehorende rol is voor de Staten. Als voor de ambtelijke dienst duidelijk is bij welk moment in de beleidscyclus een stuk hoort, dan is ook duidelijk aan welke kwaliteitseisen het moet voldoen.[89]

Hoe verder?

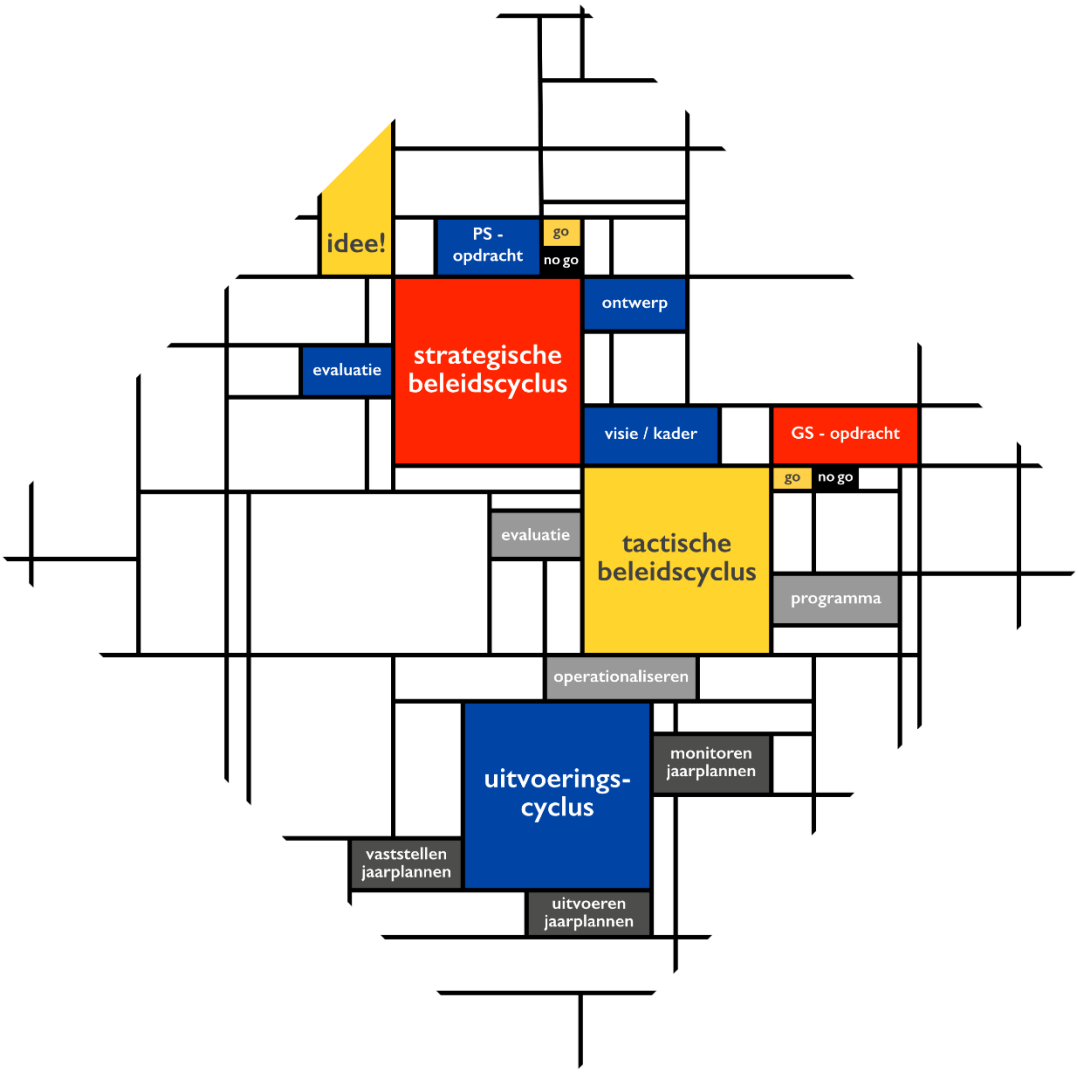
Uit de voorgaande beschouwing naar aanleiding van de notitie ‘Beter kaders stellen en controleren’ blijkt dat zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten gezamenlijk werk maken van een adequate uitwisseling van informatie die Statenleden helpt om goed kaders te kunnen te stellen en te kunnen controleren. De notitie ‘Beter kaders stellen en controleren’ bevat een kader met daarin een korte omschrijving van hoe de opstellers ervan het vervolgproces voor zich zien. Uiteindelijk moet dat proces ertoe leiden dat er een set van provinciebreed geldende kwaliteitscriteria wordt opgesteld (Provinciale Staten Groningen, werkgroep 'kwaliteit van stukken', 2021, p. 15).

[89] Provincie Groningen, Brief van de werkgroep vergaderwijze aan het Presidium betreffende advies werkgroep vergaderwijze , 16 juni 2021. Provincie Groningen, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten betreffende reactie op notitie ‘Beter kaders stellen en controleren’, 28 september 2021. Provincie Groningen, werkgroep ‘kwaliteit van stukken’, Beter kaders stellen en controleren, 28 juni 2021.

Kwaliteitscontrole
De in dit document geformuleerde verwachtingen moeten – na bespreking, aanpassing enz – en in combinatie met de implementatie van het Mondriaan-model voor de beleidsprocessen leiden tot provinciebreed geldende kwaliteitscriteria voor beleidsprocessen en -documenten. Het toezien op de naleving ervan is primair de verantwoordelijkheid van het management (en dus GS). Verder is het idee dat de griffie namens PS een laatste toets doet, waarbij stukken die onvoldoende aan de gestelde eisen voldoen worden teruggestuurd.

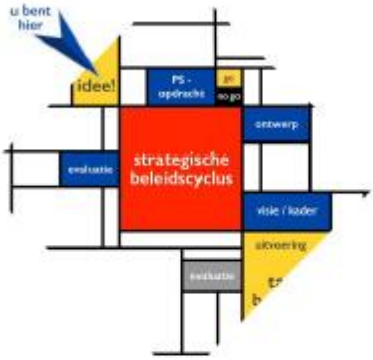
Bijlage 7: Mondriaan beleidscyclus 2021

Onderstaand figuur toont de volledige Mondriaan beleidscyclus. Daaronder worden voor de strategische beleidscyclus de twaalf stappen/momenten weergegeven waarop het wenselijk of noodzakelijk is om documenten te delen met Provinciale Staten.



Figuur 11: Volledige Mondriaan beleidscyclus 2021 provincie Groningen (bron: griffie)

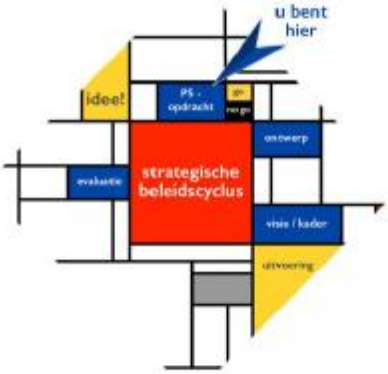
1) Idee



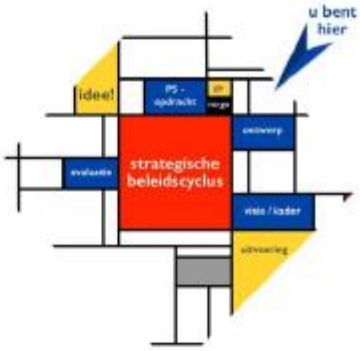
2) Tussen idee en opdracht



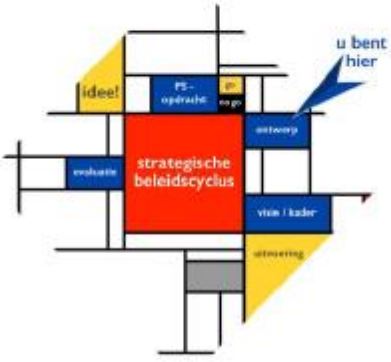
3) Opdracht



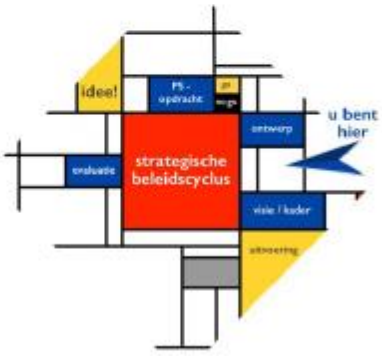
4) Tussen opdracht en ontwerp



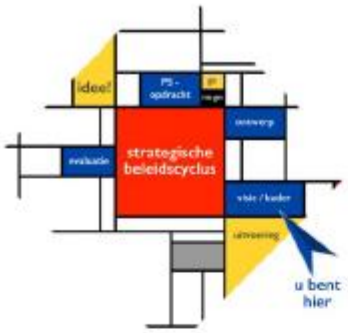
5) Ontwerp



6) Tussen ontwerp en kader



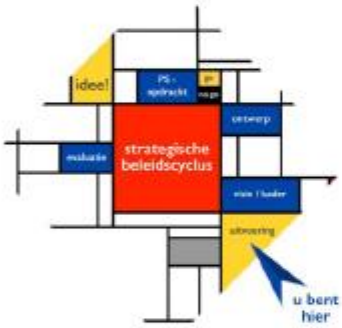
7) Kader



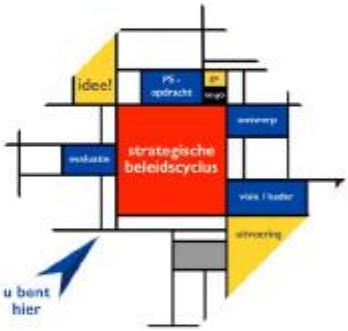
8) Tussen kader en uitvoering



9 Uitvoering



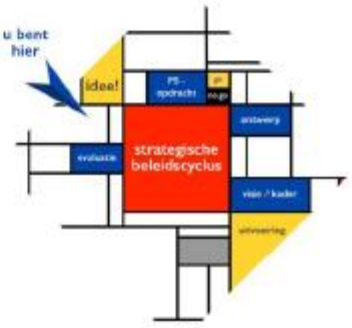
10) Aanloop naar evaluatie



11) Evaluatie

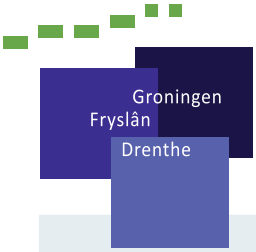


12) Na de evaluatie



Figuur 12: Strategische Mondriaan beleidscyclus opgesplitst in 12 stappen (bron: Provinciale Staten van Groningen, 2021)

Noordelijke
Rekenkamer



Dr Nassaulaan 5 | 9401 HJ Assen | 0592 304 790 | www.noordelijkerekenkamer.nl