



Criteria voor het ontvankelijk verklaren van onderzoeksvragen door Provinciale Staten Limburg

1 Inleiding

Provinciale Staten (PS) van Limburg hebben in hun vergadering van 11 februari 2011 het Statenvoorstel no. P-11-005 ‘Onderzoek- en controlefunctie Provinciale Staten’ behandeld. Bij de behandeling van dit voorstel hebben PS een amendement aangenomen waarin zij zich richten tot de Zuidelijke Rekenkamer (zie bijlage voor oorspronkelijk statenvoorstel en amendement). Het amendement bevat de volgende oproep:

“een onafhankelijke kwartiermaker van de Zuidelijke Rekenkamer op te dragen om binnen een termijn van één maand een transparant, samenhangend en politiek neutraal kader van criteria op te stellen voor het vaststellen of een aangedragen onderzoeksvraag door de Controlecommissie Plus ontvankelijk kan worden verklaard”.

De Zuidelijke Rekenkamer heeft het amendement van PS opgevat als een verzoek en als zodanig gehonoreerd.¹

Om de vraagstelling scherp te krijgen en ervoor te zorgen dat het te ontwerpen kader zo goed mogelijk aansluit bij de wensen en behoeften van PS, heeft de rekenkamer achtergrondgesprekken gevoerd met de volgende personen:

- | | |
|-----------------------|--------------------------------------|
| • R.J.P. Pennings | lid PS, mede-indiener amendement |
| • G.H.C. Frische | lid PS, mede-indiener amendement |
| • M.A.T.M. van Tulder | lid PS, voorzitter controlecommissie |
| • A.M.J. Dreuw | controller provincie Limburg |
| • J.J. Braam | griffier |

Daarnaast heeft de rekenkamer zich georiënteerd op de Regeling Parlementair en extern onderzoek van de Tweede Kamer², de Verordening op de Controlecommissie van PS 2011 en een door de griffie in overleg met de Unit Control in 2010 opgestelde inventarisatie van de controle- en onderzoeksinstrumenten die PS ter beschikking staan. Ook heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van haar eigen inzichten in en ervaringen bij het vormgeven van een onderzoeksagenda en de selectie van onderzoeksonderwerpen.

¹ De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan en nevenschikt aan Provinciale Staten. Provinciale Staten kunnen geen opdrachten aan de rekenkamer geven.

² Regeling Parlementair en extern onderzoek, vastgesteld 3 juli 2008, kamerstukken II 2007/2008, 31 019, nrs. 1-8, handelingen II 2007/2008, nr. 105

2 Criteria voor vaststelling of een onderzoeksvraag door de Controlecommissie Plus ontvankelijk kan worden verklaard.

In de toelichting bij het aanvaarde amendement geven de ondertekenaars aan dat het volgens hen verstandig is om een aantal neutrale spelregels op te stellen die vastleggen onder welke omstandigheden een onderzoeksvraag door één of meerdere Statenleden en/of fracties kan worden ingediend. Hiermee wordt naar hun mening vermeden dat bij een willekeurig dossier de discussie in de Controlecommissie Plus (hierna genoemd Controlecommissie) niet inhoudelijk, maar vooral politiek gevoerd wordt. Dit achten zij onwenselijk.

In dat verband acht de rekenkamer het van belang om een onderscheid te maken tussen algemene procedureregels aan de ene kant en inhoudelijke toetsing van een onderzoeksvoorstel aan de andere. Uiteraard is het aan PS om eigen procedureregels vast te leggen. De rekenkamer is dan ook enigszins terughoudend in advisering op dit punt. Ten aanzien van de motivering voor onderzoek is de rekenkamer, gelet op haar expertise op dit terrein, stilliger in haar advies.

De rekenkamer vindt dat de besluitvorming over onderzoek het best in een aantal stappen kan plaatsvinden. Deze worden hierna behandeld. Stap 1 bevat een opzet voor procedureafspraken. Stap 2 gaat in op de inhoudelijke aspecten en motivering voor het onderzoek. Stap 3 is de definitieve uitwerking van een geaccordeerd onderzoeksvoorstel.

De rekenkamer is zich bewust van het feit dat de agendering van een onderwerp op zich al de uitkomst van een politieke afweging is. De procedureafspraken die hierna worden aangegeven zijn vooral bedoeld om een zo neutraal mogelijke en transparante afweging mogelijk te maken. In de wetenschap dat absolute objectiviteit van keuzes weliswaar nastrevenswaardig is, maar geen politiek-bestuurlijke realiteit.

2.1 Stap 1: procedureafspraken

De Verordening op de Controlecommissie van PS 2011 stelt in artikel 5, lid 6, dat de Controlecommissie onderzoek in opdracht van PS, dan wel eigener beweging verricht. De procedureafspraken zoals hierna aangegeven, zijn toegeschreven op onderzoek op initiatief van de Controlecommissie.

- 1 Ieder lid van PS kan een verzoek indienen bij de Controlecommissie.
- 2 De Controlecommissie beoordeelt of het voorstel in voldoende mate wordt ondersteund.

Om een dergelijke beoordeling te kunnen geven is een uitspraak nodig van PS over de eisen waaraan moet zijn voldaan voor de kwalificatie 'in voldoende mate ondersteund'. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals:

- een verzoek van één lid van PS is voldoende;
- een verzoek namens een gekwalificeerde meerderheid uit PS is voldoende;
- een verzoek namens een meerderheid van het aantal fracties uit PS is voldoende;
- unanimitieit is vereist.

De rekenkamer is, zoals hiervoor aangegeven, enigszins terughoudend in haar advisering op dit punt. Wel acht zij het in meer algemene zin onwenselijk dat één van de beide uitersten wordt gevolgd: een verzoek van één lid van PS als voldoende voorwaarde versus unanimitéit als noodzakelijke voorwaarde. Volgens de rekenkamer dient een afbakening van het begrip ‘in voldoende mate ondersteund’ recht te doen aan de mogelijkheden van controle door PS in een duaal stelsel, onder gelijktijdige waarborging van een zorgvuldige en gedoseerde inzet van het onderzoeksinstrumentarium. Vanuit dat perspectief lijkt een dubbele benadering van het begrip ‘steun’ een geschikt criterium: een meerderheid van het aantal fracties uit PS en/of een gekwalificeerde meerderheid uit PS. Dat zou ook de nadelen kunnen wegnemen die verbonden zijn aan de keuze van één van de twee middenvarianten. Meerderheid gedefinieerd door het aantal hoofdelijke stemmen heeft het gevaar in zich dat de cesuur gelegd wordt langs de lijn oppositie-coalitie, waarmee het duale karakter onder druk komt te staan. Meerderheid gedefinieerd door het aantal fracties betekent dat een relatief groot gewicht wordt toegekend aan kleine fracties.

- 3 Indien een voorstel in voldoende mate wordt ondersteund, dient vervolgens nagegaan te worden of het inhoudelijk voldoende gemotiveerd is en ook anderszins voldoet aan randvoorwaarden om in uitvoering genomen te kunnen worden. Zie hierna bij stap 2.

2.2 Stap 2: motivering

Indien vastgesteld is dat een voorstel over voldoende steun beschikt, moet in een tweede stap de inhoudelijke motivering worden beoordeeld. Deze beoordeling geschiedt door de Controlecommissie. De indieners van het voorstel overleggen aan de Controlecommissie daartoe een inhoudelijke motivering voor het onderzoek in de vorm van een beslisdocument dat een vastgesteld format volgt³. In het document wordt in ieder geval aandacht besteed aan de volgende aspecten: het belang van het onderwerp, de risico's die rondom het onderwerp worden gelopen, de urgentie van onderzoek en de toegevoegde waarde van het voorgestelde onderzoek. Ook dienen volgens de rekenkamer de belangrijkste randvoorwaarden in kaart gebracht te worden, waaraan moet zijn voldaan voor een adequaat onderzoek(-proces). Het beslisdocument mondt uit in een afbakening voor het voorgestelde onderzoek, een globale doelstelling en vraagstelling en een indicatie voor de onderzoeksmethode.

Indien de indieners niet over alle informatie beschikken die nodig is voor het opstellen van een volledig beslisdocument, moet het volgens de rekenkamer mogelijk zijn om hiervoor via de griffie ondersteuning te krijgen (ten laste van het onderzoeksbudget van PS). Volgens de rekenkamer moeten afspraken gemaakt worden over de doorlooptijd voor het samenstellen van het beslisdocument. Deze doorlooptijd dient een zorgvuldige uitwerking van een voorstel mogelijk te maken, zonder daarbij de voortgang te belemmeren. Naar de mening van de rekenkamer is het in beginsel mogelijk om een beslisdocument, zoals hierna omschreven, af te ronden uiterlijk vier weken na stap 1, de eerste ontvankelijkheidsverklaring door de Controlecommissie.

³ Bij de vaststelling van het format zal zoveel mogelijk aangesloten moeten worden bij de bestaande formats voor statenvoorstellen.

Het streven moet erop zijn gericht om het beslisdocument te agenderen voor de eerstvolgende vergadering van de Controlecommissie.

Overwogen kan worden om een 'knip' aan te brengen in de motivering voor het voorgestelde onderzoek: een eerste motivering en onderzoeksvraag op hoofdlijnen worden door de indiener(s) bij de Controlecommissie ingebracht en vervolgens (bij akkoord van de Controlecommissie) vindt een nadere uitwerking plaats zoals hierna aangegeven.

In het beslisdocument komen de volgende zaken aan de orde:

1 *Substantieel belang*

Aangegeven dient te worden of en in welke mate er sprake is van een substantieel maatschappelijk, financieel of politiek belang, als aanleiding voor het onderzoek.

- Het maatschappelijke belang komt voort uit de functie die een onderwerp vervult in de bredere maatschappelijke context en de impact die een onderwerp heeft op burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.
- Van een substantieel financieel belang is sprake als er hoge uitgaven met het onderwerp gepaard gaan of als er relatief veel financiële transacties plaatsvinden.
- Het politieke belang van een onderwerp is gelegen in de mate waarin het onderwerp op de politieke agenda staat. In dat verband moet duidelijk worden of er voldoende politiek draagvlak voor het onderzoeksvoorstel bestaat.

2 *Risico's*

Er moet Inzicht geboden worden in de risico's die er zijn op het gebied van doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het provinciaal beleid. Hoe groter de risico's, hoe eerder een onderzoek in aanmerking komt.

- Gerede twijfel over doeltreffendheid
Doeltreffendheid richt zich op de vraag of het beleid van het provinciebestuur de gewenste resultaten (in termen van output en outcome) oplevert.
- Gerede twijfel over doelmatigheid
Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of de provincie de budgetten zo goed mogelijk inzet voor de gewenste resultaten, of niet te hoge kosten worden gemaakt in verhouding tot het resultaat.
- Gerede twijfel over rechtmatigheid
Bij rechtmatigheidsonderzoek wordt nagegaan of het geld besteed wordt aan die zaken waarvoor het conform de begroting was bestemd en de provincie met betrekking tot het voorgedragen onderwerp de geldende wet- en regelgeving respecteert.

3 *Urgentie*

Het onderwerp is zo actueel dat het juist nu onderzocht moet worden.

4 Toegevoegde waarde

- Nagegaan wordt of de gewenste informatie ook op andere wijze verkregen kan worden, zoals:
 - de aanwijzing van speerpunten voor de accountantscontrole;
 - passieve informatieplicht GS ex artikel 167 provinciewet
 - actieve informatieplicht GS ex artikelen 167 en 179 provinciewet
 - vragen ex artikel 38 reglement van orde Provinciale Staten
 - vragen ex artikel 37 reglement van orde Provinciale Staten
 - interpellatie ex artikel 151 provinciewet
 - onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid ex artikel 217a provinciewet
 - beleidsevaluatie(s)
 - verzoekonderzoek Unit Control
 - verzoekonderzoek Zuidelijke Rekenkamer
 - onderzoek/enquête ex artikel 151 provinciewet⁴

Indien de gewenste informatie ook op andere wijze kan worden verkregen, dient een besluit te worden genomen of dat ook de voorkeur heeft. IJkpunten in dat verband zijn: snelheid, kosten, beschikbare onderzoekscapaciteit, prioritering ten opzichte van andere onderzoeksvoorstellen.

- Het onderzoek heeft meerwaarde ten opzichte van (recent) uitgevoerde of geplande onderzoeken (door GS of andere organen).
- Het onderzoek levert nieuwe informatie op waarover PS en/of GS nog niet beschikken.
- Het onderzoek leidt tot concrete verbeteringen en/of het verbeteren van het lerend vermogen van de organisatie.

5 Randvoorwaarden

Er is voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- Het onderwerp van onderzoek betreft een terrein waarop de provincie bevoegd is en behoort ook overigens tot de kerntaken van de provincie
- Het onderzoek is uitvoerbaar met de beschikbare en aanvaardbaar geachte middelen
- Het onderzoek is uitvoerbaar in de tijd

⁴ Dit is het zwaarste onderzoeksinstrument waarover PS beschikken en kan worden vergeleken met een parlementaire enquête, met dien verstande dat de reikwijdte en de kring van personen die verplicht zijn aan het onderzoek mee te werken, beperkter zijn. In het kader van deze notitie wordt dit instrument, dat een eigen procesgang kent, verder buiten beschouwing gelaten.

6 Onderzoeksvraag

Het beslisdocument eindigt met een afbakening van het voorgestelde onderzoek, een globale doelstelling en vraagstelling en een indicatie voor de te volgen onderzoeksmethode.

Op basis van het beslisdocument besluit de Controlecommissie of naar haar mening het onderzoek ten uitvoer dient te worden genomen. Overigens zal het niet in alle gevallen mogelijk zijn om vooraf een volledig beeld te schetsen, zoals hiervoor in schema weergegeven. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, wanneer maar duidelijk gemaakt wordt waarom informatie niet voorhanden is, dan wel in een specifiek geval niet van toepassing of minder relevant.

De door PS wenselijk geachte transparantie vereist naar de mening van de rekenkamer openbaarheid.

De rekenkamer gaat er vanuit dat alle in PS vertegenwoordigde fracties met één lid vertegenwoordigd zijn in de Controlecommissie. Het besluit van de Controlecommissie wordt genomen bij meerderheid van stemmen, waarbij elk lid één stem heeft. De Controlecommissie brengt vervolgens advies uit aan PS en verzoekt PS conform te besluiten.

2.3 Stap 3: keuze van het onderzoeksinstrument

Indien besloten wordt om een onderzoek in te stellen, machtigen PS de Controlecommissie vervolgens de uitvoering ter hand te nemen. Daarvoor is een derde en laatste tussenstap nodig in de vorm van een startnotitie voor het onderzoek. Deze startnotitie sluit aan bij het beslisdocument uit stap 2 en bevat in ieder geval: een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvraag, de te hanteren onderzoeksmethode en onderzoeksplanning. Voor het schrijven van de startnotitie moet de Controlecommissie via de griffie een beroep kunnen doen op onderzoeksexpertise.

Deze expertise kan worden ingeschakeld ten laste van het onderzoeksbudget van PS (werkbudget Controlecommissie). Omdat deze expertise niet op afroep beschikbaar is, is dit van invloed op de doorlooptijd van het onderzoek.

Vastgesteld door de Zuidelijke Rekenkamer op 14 maart 2011.



drs. L. Markensteyn
voorzitter



drs. P.W.M. de Kroon
secretaris



ONTWERPBESLUIT PROVINCIALE STATEN VAN LIMBURG

No: P-11-005

Provinciale Staten van Limburg;

Gezien het voorstel van het presidium van Provinciale Staten van Limburg van 31 januari 2011 inzake onderzoeks- en controlfunctie Provinciale Staten;

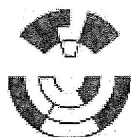
besluiten:

1. een Controlecommissie Plus in te richten;
2. hiertoe de “Verordening op de controlecommissie en de commissie van voorbereiding van Provinciale Staten 2010” en de “Verordening op het onderzoeksrecht van Provinciale Staten” te wijzigen conform de bij dit besluit behorende bijlagen 1.1 en 1.2;
3. per 1 maart 2011 een onderzoekscoördinator 0,2 fte toe te voegen aan de formatie van de griffie en hiertoe het personeelsbudget van de griffie te verhogen met € 16.900,-- (inclusief sociale lasten, exclusief overhead- en overige kosten) ten laste van de algemene middelen;
4. aan de Controlecommissie Plus een jaarlijks budget toe te kennen van € 150.000,-- (te besteden aan onderzoeken en tijdelijke extra formatie indien nodig voor begeleiding van die onderzoeken) en hiertoe het budget van de Controlecommissie van € 50.000,-- per 1 maart 2011 te verhogen met € 100.000,-- ten laste van de algemene middelen;
5. hiertoe de begroting te wijzigen conform de bij dit besluit behorende begrotingswijziging nr. 6 (bijlage 2);
6. aan Gedeputeerde Staten opdracht te geven het Controllerstatuut te wijzigen door toezegging 338 door te voeren en de term Commissie van Voorbereiding uit het Controllerstatuut te verwijderen.

Aldus vastgesteld door de Provinciale Staten van Limburg in hun vergadering van

voorzitter,

griffier,



**HERZIEN AMENDEMENT van Statenleden Pennings en Frische
Ontvangen 11 februari 2011**

Betreffend: Statenvoorstel No. P-11-005 inzake onderzoek- en controlefunctie PS

De ondergetekenden stellen de volgende amendementen voor:

1. na punt 2 van het dictum een nieuw punt 3 aan het ontwerpbesluit toe te voegen, inhoudende:
 3. Een onafhankelijke kwartiermaker van de Zuidelijke Rekenkamer op te dragen om binnen een termijn van één maand een transparant, samenhangend en politiek-neutraal kader van criteria op te stellen voor het vaststellen of een aangedragen onderzoeksvraag door de Controlecommissie Plus ontvankelijk kan worden verklaard.
2. de punten 3, 4, 5 en 6 van het dictum van het huidige ontwerpbesluit te vernummern naar 4, 5, 6 en 7.

Ondertekend door:

R. Pennings

G. Frische

De ondertekenaars zijn van mening dat het verstandig is om een aantal neutrale spelregels op te stellen die vastleggen onder welke omstandigheden een onderzoeksvraag door één of meerdere Statenleden en/of fracties kan worden ingediend. Hiermee wordt vermeden dat bij een willekeurig dossier de discussie van alle fracties binnen de Controlecommissie Plus leidt tot een politieke afweging (door een fractie of door een coalitie dan wel oppositie). De ondertekenaars. Het Presidium is uiteraard vrij om zelf de criteria te definiëren, maar de ondertekenaars geven navolgend enkele voorbeelden van wat zij zich daarbij zouden kunnen voorstellen:

- *kan een enkel Statenlid een verzoek indienen*
- *over welk soort zaken kan een onderzoeksverzoek worden ingediend*
- *binnen welke termijn wordt een onderzoeksvraag door de Controlecommissie Plus behandeld*
- *hoe wordt vastgesteld of de onderzoeksvraag een specifiek politiek doel dient of in het belang is van verbetering van algemeen provinciaal bestuur en controle*