

Zij die niet vragen, worden overgeslagen?!

“Een onderzoek naar de *inkleuring* van de actieve
informatieplicht aan Provinciale Staten”



Dien Mueters

Studentnummer: 0725358

Masterthesis Bestuurskunde | Specialisatie Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen | Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleiding universiteit: dr. S. Resodihardjo
Begeleiding Zuidelijke Rekenkamer: drs. A. Mengde

Stevensweert, 28 juni 2013

Zij die niet vragen, worden overgeslagen?!

Een onderzoek naar de inkleuring van de actieve informatieplicht aan
Provinciale Staten

D.G.F. Mueters

Studentnummer: 0725358

Masterthesis Bestuurskunde | specialisatie Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen | Radboud Universiteit Nijmegen

Studiejaar: 2012/2013

Versijning: 28 juni 2013

Begeleiding:

Radboud Universiteit Nijmegen: Mevr. dr. S. Resodihardjo
Zuidelijke Rekenkamer te Eindhoven: Mevr. drs. A. Mengde

Tweede lezer universiteit: Mevr. dr. E. Mastenbroek

Contactgegevens:

Tel.: 06-42099000

E-mail: dienmueters@msn.com

Voorwoord

Het is niet zonder trots dat ik deze thesis, als afronding van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, presenteer. De thesis, die als titel *Zij die niet vragen, worden overgeslagen?! draagt, vormt het einde van een periode van intensief werk. Het onderzoek succesvol afronden zag ik als een enorm motiverende opgave.*

Het onderzoek heb ik uitgevoerd in opdracht van de Zuidelijke Rekenkamer te Eindhoven. Voor aanvang van het onderzoek werd aan mij benadrukt dat het onderwerp waarmee ik aan de slag mocht gaan, de actieve informatieplicht, werd gezien als een ‘pareltje’. Ik kan inmiddels niet anders dan dit beamen: De actieve informatieplicht is een interessant onderwerp, dat leeft binnen de provinciebesturen en de belangstelling van menigeen wekt.

Dit onderzoek heeft niet tot stand kunnen komen zonder de hulp en inzet van een aantal personen. Langs deze weg wil ik een aantal van hen in het bijzonder bedanken. Als eerste wil ik mijn begeleiders bedanken. Vanuit de universiteit is dit mevrouw Resodihardjo. Haar wil ik graag bedanken voor de steun, adviezen en positief kritische noten bij het schrijven van deze thesis. Menigmaal heeft zij eveneens ervoor gezorgd dat mijn zorgen gereduceerd werden. Hartelijk dank voor de prettige begeleiding. Daarnaast wil ik mijn begeleider vanuit de Zuidelijke Rekenkamer, mevrouw Mengde, bedanken. De feedback die ik van haar heb mogen ontvangen heeft voor nieuwe inzichten gezorgd en mijn thesis op vele fronten naar een hoger niveau getild. Dank daarvoor.

Ook wil ik alle collega’s van de Zuidelijke Rekenkamer bedanken. Jullie belangstelling voor mijn onderzoek heb ik enorm gewaardeerd. Eveneens wil ik alle personen van de provincies Limburg en Noord-Brabant bedanken die een bijdrage hebben geleverd aan mijn onderzoek. Zonder jullie medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen afronden.

Tot slot wil ik de belangrijkste personen in mijn omgeving bedanken. Pap, mam, mijn broer en vriendlief: Bedankt! Jullie steun was onmisbaar!

Rest mij om u veel leesplezier te wensen.

Dien Mueters

Stevensweert, 28 juni 2013

Samenvatting

Met de komst van de wet dualisering provinciebestuur (2003) is de passieve informatieplicht - informatie op verzoek van Provinciale Staten (PS) - aangevuld met de actieve informatieplicht - informatie uit eigen beweging van Gedeputeerde Staten (GS) c.q. de Commissaris van de Koning (CdK). Door de open formulering in de Provinciewet wordt de invulling van de actieve informatieplicht in de praktijk gekenmerkt door vraagtekens. Dit vormde de aanleiding om onderzoek te verrichten, waarbij de volgende doelstelling centraal stond: *Inzicht krijgen in de invulling en werking van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning aan Provinciale Staten, teneinde een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de informatievoorziening binnen de provinciebesturen.* Een juiste invulling en werking van de actieve informatieplicht is van belang, omdat het verzaken van de plicht betekent dat PS niet over de informatie beschikken die zij nodig hebben voor hun taakuitoefening. Daarom zijn in dit onderzoek de knelpunten onderzocht die een rol spelen bij de invulling van de actieve informatieplicht. De vraagstelling die hierbij centraal stond luidt: *Welke knelpunten kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht door Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning richting Provinciale Staten het meest en welke redenen verklaren dat deze knelpunten zich in de praktijk manifesteren?*

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, is allereerst een juridisch kader opgesteld om de bedoeling van de wetgever met het opleggen van de actieve informatieplicht in kaart te brengen. Tevens zijn in het juridisch kader de belangrijkste relaties van de informatieplicht met andere wetgeving en daaruit voortvloeiende rechten en plichten geëxpliciteerd. De belangrijkste relaties betreffen die met de Grondwet, Gemeentewet, wet Revitalisering Generiek toezicht, Wet openbaarheid van Bestuur, het bestuursrecht, de verantwoordingsplicht, het vragenrecht en het recht op interpellatie. Vervolgens is in het theoretisch kader - op basis van de werken van met name Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) - een eigen categorisatie opgesteld van acht knelpunten die een rol kunnen spelen bij de informatievoorziening van het bestuur richting de volksvertegenwoordiging: (1) te weinig informatie, (2) te veel informatie, (3) gekleurde informatie, (4) foutieve informatie, (5) beperkte toegankelijkheid van informatie, (6) negeren van informatie, (7) timing en (8) onvoldoende kennis.

Om te beoordelen in hoeverre deze knelpunten de invulling van de actieve informatieplicht kenmerken is een kwalitatief, ex post evaluatief onderzoek uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy, waarbij twee cases zijn geselecteerd: de provincies Noord-Brabant en Limburg. Het onderzoek is opgedeeld in drie stappen, waarbij gebruik is gemaakt van een triangulatie van methoden en technieken. Als eerste is de interne (binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg) en externe regelgeving omtrent de actieve informatieplicht geanalyseerd. Ten tweede is, om de toepassing van de actieve informatieplicht in kaart te brengen, een inhoudsanalyse uitgevoerd. Van de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn alle vergaderstukken en besluiten van commissies en PS uit

de periode 2005-2013¹ geanalyseerd op aanwezigheid van de knelpunten. Tot slot zijn er binnen deze provincies diepte interviews afgenomen met leden van GS, leden van PS, de (plaatsvervangend) CdK, de griffier en (plaatsvervangend) Algemeen Directeur.

Op basis van de drie stappen van het onderzoek is een antwoord op de centrale vraag geformuleerd. Alle knelpunten die in het theoretisch kader zijn geformuleerd kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht. Op basis van de inhoudsanalyse en diepte interviews wordt geconcludeerd dat timing en te weinig informatie de *meest* voorkomende knelpunten zijn. De knelpunten te veel informatie, een beperkte toegankelijkheid, onvoldoende kennis en foutieve informatie kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht in mindere mate. Tot slot komen de knelpunten gekleurde informatie en het negeren van informatie vrijwel nauwelijks voor. Tevens zijn een aantal discussiepunten uit het onderzoek naar voren gekomen, die een belemmering vormen voor een adequate invulling van de actieve informatieplicht.

Welke redenen verklaren dat de knelpunten te weinig informatie en timing zich het meest in de praktijk manifesteren?

De aanwezigheid van het knelpunt te weinig informatie wordt verklaard door een viertal redenen. Een eerste verklaring is dat GS c.q. de CdK soms louter informatie verstrekken over hun voorkeursrichting aangezien het voor hen voordelen heeft als informatie over andere opties, afwegingen en belangen ontbreekt. Een tweede verklaring voor het verstrekken van te weinig informatie is dat stukken met ofwel een kritische inhoud, ofwel kans op schadelijke gevolgen niet of beperkt verspreid worden door de bestuurders. In dat geval wegen andere belangen voor bestuurders zwaarder dan het informeren van PS. Ten derde ontvangen oppositiepartijen soms minder informatie. Dit wordt verklaard door het gegeven dat deze minder informeel contact met gedeputeerden hebben dan oppositiepartijen. Tot slot biedt het discussiepoint omtrent de vertrouwelijkheid van informatie een verklaring voor het gegeven dat het knelpunt te weinig informatie vaak in de praktijk voorkomt. Binnen de provincies wordt het predicaat vertrouwelijkheid soms nog onnodig op stukken geplakt, waardoor PS niets met de informatie kunnen (of willen) doen. Daarnaast wordt informatie vaak niet vertrouwelijk verstrekt, omdat er onder bestuurders angst heerst om de informatie (gedeeltelijk) in vertrouwen te delen. Er wordt bijvoorbeeld gevreesd dat de informatie, ondanks de vertrouwelijke status, toch naar buiten zal komen.

Naast de redenen die de aanwezigheid van het knelpunt te weinig informatie verklaren, zijn er in het onderzoek ook verschillende (meer of minder legitieme) redenen aangedragen die verklaren waarom timing een knelpunt vormt. Een eerste verklaring is dat de gewenste behandeling van het college soms als uitgangspunt fungeert. Dit betekent dat informatie wordt aangeleverd om door te kunnen gaan op de bestuurlijke weg, waarbij er weinig rekening wordt gehouden met de agenda van PS. In dat geval wordt door bestuurders onvoldoende ingespeeld op de gewenste behandelvolgorde van PS. Daarnaast zijn de snelheid van de (moderne) media, een meer zwaarwegend belang (zoals een belang van derden), technische mankementen, de dynamiek van een onderwerp en bureaucratische procedures vanuit de griffie als verklaring aangedragen voor een verkeerde timing.

¹ Van het jaar 2013 zijn louter de maanden januari en februari meegenomen, omdat de analyse is uitgevoerd in de periode 15-25 maart 2013.

Inhoud

| | |
|--|----|
| 1. Inleiding..... | 8 |
| 1.1 Aanleiding | 8 |
| 1.2 Probleemstelling | 9 |
| 1.3 Deelvragen | 10 |
| 1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie | 10 |
| 1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader | 11 |
| 1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader | 11 |
| 1.7 Afbakening | 12 |
| 1.8 Leeswijzer..... | 12 |
| 2. Juridisch kader | 13 |
| 2.1 Taken en bevoegdheden provinciebesturen | 13 |
| 2.2 Wet dualisering provinciebestuur | 15 |
| 2.3 Relatie informatieplicht met andere wetgeving | 19 |
| 2.4 Resumé | 22 |
| 3. Theoretisch kader..... | 23 |
| 3.1 Informatie..... | 23 |
| 3.2 Knelpunten | 25 |
| 3.2.1 Te veel informatie..... | 26 |
| 3.2.2 Te weinig informatie | 28 |
| 3.2.3 Gekleurde informatie | 30 |
| 3.2.4 Foutieve informatie | 31 |
| 3.2.5 Beperkte toegankelijkheid van informatie | 31 |
| 3.2.6 Negeren van informatie | 32 |
| 3.2.7 Timing..... | 32 |
| 3.2.8 Onvoldoende kennis..... | 33 |
| 3.3 Resumé | 33 |
| 4. Methodologisch kader..... | 35 |
| 4.1 Onderzoeksstrategie | 35 |
| 4.2 Operationalisatie | 37 |
| 4.2.1 Informatie(voorziening)..... | 37 |
| 4.2.2 Knelpunten..... | 37 |
| 4.2.3 Kernbegrippen | 40 |
| 4.3 Triangulatie van methoden en bronnen | 41 |
| 4.3.1 Methoden en keuzes: stap één..... | 41 |
| 4.3.2 Methoden en keuzes: stap twee | 44 |
| 4.3.3 Methoden en keuzes: stap drie | 47 |
| 4.4 Kwaliteit | 52 |
| 4.4.1 Betrouwbaarheid | 52 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.4.2 | Validiteit..... | 52 |
| 4.5 | Resumé..... | 53 |
| 5. | Analyse deel I: Regelgeving | 54 |
| 5.1 | Interne regelgeving..... | 54 |
| 5.2 | Resumé - interne regelgeving | 57 |
| 5.3 | Externe regelgeving..... | 58 |
| 5.4 | Resumé - externe regelgeving..... | 58 |
| 6. | Analyse deel II: Toepassing informatieplicht | 59 |
| 6.1 | Provincie Noord-Brabant..... | 60 |
| 6.1.1 | Toepassing door de tijd heen | 60 |
| 6.1.2 | Wijze van toepassing: Kernbegrippen..... | 60 |
| 6.1.3 | Wijze van toepassing: Knelpunten | 62 |
| 6.1.4 | Resumé | 63 |
| 6.2 | Provincie Limburg..... | 64 |
| 6.2.1 | Toepassing door de tijd heen | 64 |
| 6.2.2 | Wijze van toepassing: Kernbegrippen..... | 64 |
| 6.2.3 | Wijze van toepassing: Knelpunten | 65 |
| 6.2.4 | Resumé | 69 |
| 6.3 | Vergelijking tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg..... | 69 |
| 6.3.1 | Toepassing door de tijd heen | 69 |
| 6.3.2 | Wijze van toepassing: Kernbegrippen..... | 70 |
| 6.3.3 | Wijze van toepassing: Knelpunten | 70 |
| 6.3.4 | Resumé | 72 |
| 7. | Analyse deel III: Ervaring van betrokkenen..... | 73 |
| 7.1 | Provincie Noord-Brabant..... | 73 |
| 7.1.1 | Te veel informatie..... | 73 |
| 7.1.2 | Te weinig informatie | 76 |
| 7.1.3 | Gekleurde informatie | 78 |
| 7.1.4 | Foutieve informatie | 79 |
| 7.1.5 | Beperkte toegankelijkheid van informatie | 79 |
| 7.1.6 | Negeren van informatie | 80 |
| 7.1.7 | Timing..... | 80 |
| 7.1.8 | Onvoldoende kennis..... | 81 |
| 7.1.9 | Resumé | 82 |
| 7.2 | Provincie Limburg..... | 82 |
| 7.2.1 | Te veel informatie..... | 82 |
| 7.2.2 | Te weinig informatie | 83 |
| 7.2.3 | Gekleurde informatie | 85 |
| 7.2.4 | Foutieve informatie | 85 |
| 7.2.5 | Beperkte toegankelijkheid van informatie | 86 |
| 7.2.6 | Negeren van informatie | 87 |
| 7.2.7 | Timing..... | 87 |

| | | |
|---------------------------------|---|-----|
| 7.2.8 | Onvoldoende kennis..... | 88 |
| 7.2.9 | Resumé | 88 |
| 7.3 | Vergelijking tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg..... | 89 |
| 8. Vergelijking resultaten..... | | 92 |
| 9. Conclusie | | 94 |
| 9.1 | Inleiding | 94 |
| 9.2 | Conclusie | 94 |
| 9.2.1 | Beantwoording deelvragen..... | 94 |
| 9.2.2 | Beantwoording centrale vraag | 98 |
| 9.3 | Aanbevelingen | 99 |
| 9.3.1 | Aanbevelingen omtrent de invulling van de actieve informatieplicht..... | 99 |
| 9.3.2 | Aanbevelingen voor vervolgonderzoek | 100 |
| 9.4 | Reflectie | 101 |
| 9.4.1 | Vergelijk met eerder onderzoek..... | 101 |
| 9.4.2 | Reflectie op theorie..... | 101 |
| 9.4.3 | Reflectie op aanpak van het onderzoek | 101 |
| Literatuur | | 102 |
| Bijlagen | | |
| 1. | Taken Provinciale Staten | 112 |
| 2. | WOB, artikel 10 | 116 |
| 3. | Codeerinstructie voor de inhoudsanalyse..... | 117 |
| 4. | Interviewhandleiding..... | 121 |
| 5. | Uitgangspunten provincie Noord-Brabant..... | 128 |
| 6. | Uitgangspunten provincie Limburg..... | 129 |
| 7. | Toepassing informatieplicht binnen provincie Noord-Brabant..... | 132 |
| 8. | Toepassing informatieplicht binnen provincie Limburg..... | 142 |

Inleiding

Het onderwerp van de masterthesis betreft de invulling² van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten (GS) en de Commissaris van de Koning (CdK). Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Zuidelijke Rekenkamer te Eindhoven. De Zuidelijke Rekenkamer is de in 2005 ingestelde gemeenschappelijke rekenkamer voor de provincies Noord-Brabant en Limburg. De rekenkamer voert onafhankelijk onderzoek uit met als doel om een bijdrage te leveren aan de kwaliteit en het lerend vermogen van de besturen van deze provincies (Zuidelijke Rekenkamer, 2011; 2013a; 2013b).

Deze inleiding start met de aanleiding van het onderzoek, waarna wordt ingegaan op de probleemstelling en deelvragen. Tevens komt in dit hoofdstuk de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aan bod. Vervolgens wordt een voorbeschouwing op het theoretisch en methodologisch kader gegeven. Tot slot komt de afbakening van het onderzoek aan bod en is op het einde van dit hoofdstuk een leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

“De actieve informatieplicht van het college is wederom met voeten getreden”, aldus de heer Dol (PVV) tijdens de vergadering van Provinciale Staten (PS) van Noord-Brabant op 24 augustus 2012 (Provinciale Staten Noord-Brabant, 24 augustus 2012, p. 19). In deze vergadering werd door de Statenleden fel bediscussieerd of de betreffende gedeputeerde de actieve informatieplicht aan PS had verzaakt. Dit is een treffend voorbeeld van onenigheid over de (al dan niet falende) invulling van de actieve informatieplicht.

Vóór de inwerkingtreding van de wet dualisering provinciebestuur (2003) bestond louter de passieve informatieplicht. Deze plicht betekent dat “GS en de CdK de door één of meer PS-leden gevraagde informatie dienen te verstrekken, tenzij dit in strijd is met het openbaar belang” (Provinciewet (PW), artikel 167, lid 3; artikel 179, lid 3). Door de invoering van de wet dualisering provinciebestuur zijn de verhoudingen tussen GS en PS gewijzigd, teneinde een meer duale³ en zelfstandige positie tussen hen te creëren (Interprovinciaal Overleg, 2003). Een instrument om invulling te geven aan de dualistische verhouding betreft de uitbreiding van de bestaande passieve informatieplicht met de actieve informatieplicht (Eerste Kamer, z.d., a;). De actieve informatieplicht houdt in dat “GS en de CdK uit eigen beweging alle informatie aan PS moeten verstrekken die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak” (Provinciewet, artikel 167, lid 2; artikel 179, lid 2). Middels de passieve

² Invulling correspondeert met het woord inkleuring uit de titel van dit onderzoek.

³ Dualisme is de scheiding tussen bestuur en de controlerende volksvertegenwoordiging (Interprovinciaal Overleg, 2005).

informatieplicht kunnen Statenleden eventueel om een toelichting vragen op de verstrekte informatie. De actieve informatieplicht functioneert ter ondersteuning van PS, zodat zij, als dragers van de verantwoordelijkheid van het provinciebestuur⁴, optimaal hun taak kunnen uitoefenen (Provinciale Staten Noord-Holland, 6 mei 2003).

De wet laat echter veel ruimte open aan de concrete invulling van de actieve informatieplicht (Provinciale Staten Flevoland, 27 februari 2012, p. 1; provincie Limburg, 28 september 2007). De invulling van de informatieplicht verschilt momenteel niet alleen per provincie, maar ook tussen leden van GS (Hermans, Bruinsma, Elbers, De Geus & Hallensleben, 2005, p. 20-21). De vrijheid die GS en de CdK hebben in de interpretatie van het instrument, zorgt in de praktijk voor discussie over de reikwijdte en toepassing van de actieve informatieplicht (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2003, p. 7-9). De vraag of aan de actieve informatieplicht door GS en/of de CdK is voldaan komt dan ook regelmatig boven water drijven binnen de provinciale volksvertegenwoordiging. Binnen alle provincies zijn voorbeelden te vinden van waar PS aangeven, dat niet is voldaan aan de actieve informatieplicht (o.a. Provinciale Staten Flevoland, 3 oktober 2012; Provinciale Staten Zeeland, 20 april 2012; Provinciale Staten Noord-Brabant, 24 augustus 2012; provincie Limburg, 28 september 2007).

1.2 Probleemstelling

Een adequate informatievoorziening vanuit GS en de CdK aan PS is van belang, zodat PS alle informatie⁵ ontvangen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Het doel van dit onderzoek is: *Inzicht krijgen in de invulling en werking van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning aan Provinciale Staten, teneinde een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de informatievoorziening binnen de provinciebesturen.*

Een goede invulling en werking van louter het passieve onderdeel van de informatieplicht is ontoereikend. Dit recht van PS geeft immers geen garantie dat PS de beschikking hebben over alle relevante informatie. Een PS-lid kan simpelweg niet weten of én wanneer er bepaalde informatie bij GS of de CdK beschikbaar is. De actieve informatieplicht vormt daarmee een belangrijk aanvullend instrument op de passieve informatieplicht. Een adequate invulling van de actieve informatieplicht zorgt ervoor dat PS – zonder te vragen – al die informatie vanuit GS en de CdK ontvangen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Een schending van de actieve informatieplicht is onwenselijk. Indien PS immers niet over de informatie beschikken die zij nodig hebben, kunnen Statenleden niet “de op hen rustende publieke plicht en verantwoordelijkheid waarmaken” (Cammelbeeck et al., 2007, p. 491). Het is daarom van belang om te onderzoeken welke knelpunten een rol spelen bij de informatievoorziening vanuit GS en de CdK aan PS. Wordt bijvoorbeeld klakkeloos alle beschikbare informatie doorgestuurd aan PS? Of worden PS alleen geïnformeerd over

⁴ Het provinciebestuur bestaat uit Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning (PW, artikel 6).

⁵ Informatie wordt in dit onderzoek als synoniem gezien voor inlichtingen. In de artikelen van de Provinciewet omtrent de informatieplicht wordt de term inlichtingen gehanteerd.

specifieke onderwerpen? De vraagstelling in dit onderzoek luidt: *Welke knelpunten kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht door Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning richting Provinciale Staten het meest en welke redenen verklaren dat deze knelpunten zich in de praktijk manifesteren?*

Een knelpunt wordt binnen dit onderzoek beschouwd als een geconstateerde discrepantie tussen wens en werkelijkheid. Om de knelpunten in kaart te brengen is een kwalitatief ex post evaluatieonderzoek uitgevoerd. Op basis van de geconstateerde knelpunten zijn aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot hoe in de toekomst beter invulling kan worden gegeven aan de actieve informatieplicht door GS en de CdK.

1.3 Deelvragen

In het onderzoek staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat zijn de taken en bevoegdheden van het provinciebestuur?
- Wat is de wetsgeschiedenis van de actieve informatieplicht en wat was de bedoeling van de wetgever met het opleggen van de actieve informatieplicht?
- Welke relaties heeft de (actieve) informatieplicht met andere wetten?
- Welke wetenschappelijke theorieën zijn in het kader van (knelpunten omtrent de invulling van) de actieve informatieplicht relevant?
- Hoe kan onderzoek naar de knelpunten omtrent de invulling van de actieve informatieplicht worden gedaan?
- Welke regelgeving omtrent de actieve informatieplicht is er beschikbaar en op welke wijze wordt daarin aandacht besteed aan de actieve informatieplicht?
- Op welke wijze is de actieve informatieplicht binnen de periode 2005-2013 toegepast?
- Wat zijn de ervaringen van betrokkenen ten aanzien van de invulling van de actieve informatieplicht?

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is van waarde voor de (besturen van de) provincies. Ook voor andere bestuurslagen (gemeenten, Rijk) kan dit onderzoek belangrijke inzichten verschaffen. De wettelijk verankerde actieve informatieplicht leidt tot een eigen provinciale inkleuring. Door onderzoek te verrichten naar de knelpunten betreffende de invulling van de actieve informatieplicht kan in de toekomst beter invulling worden gegeven aan deze plicht. Door de openheid van zaken die wordt gecreëerd door de actieve informatieplicht kunnen PS hun taak naar behoren vervullen. Dit versterkt de dualistische verhouding en bevordert de transparantie tussen PS enerzijds en GS en de CdK anderzijds. Het onderzoek kan daarmee als praktijkgericht worden aangemerkt, gezien het “gericht is op het leveren van kennis die gebruikt kan worden voor de oplossing van een praktijkprobleem” (Swanborn, 2007, p. 11).

Naast deze maatschappelijke relevantie, kan dit onderzoek ook als wetenschappelijk relevant worden aangemerkt. Onderzoek tot op heden neemt vaak het dualisme als uitgangspunt, waarbij het instrument actieve informatieplicht onbelicht blijft of louter een beperkte rol speelt in het onderzoek (Cointet, 2011). Daarnaast wordt in eerder onderzoek voornamelijk gefocust op de verdiensten van het dualisme op gemeentelijk niveau (Cointet, 2011). Dit onderzoek richt zich specifiek op de actieve informatieplicht van GS en de CdK op

provinciaal niveau. Het onderzoek vormt daarmee een aanvulling op reeds bestaande onderzoeksrapporten op het gebied van het dualisme.

Daarnaast kan dit onderzoek worden gezien als een verdieping op het werk van Enthoven (2011), die de informatierelatie op rijksniveau heeft onderzocht. In tegenstelling tot het werk van Enthoven wordt binnen dit onderzoek niet de informatierelatie in het algemeen belicht, maar wordt gefocust op de actieve informatieplicht. Daarnaast is dit onderzoek ten opzichte van het werk van Enthoven aanvullend, omdat het de informatieverstrekking van een andere bestuurslaag, namelijk provincies, onderzoekt.

1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader

Voor dit onderzoek naar de invulling van de actieve informatieplicht is een beroep gedaan op een aantal relevante wetenschappelijke theorieën. Het theoretisch kader verschaft allereerst inzicht in het begrip informatie. Hoewel het een veelgebruikt woord is in de dagelijkse praktijk, is het onderscheid met aanverwante begrippen als data of gegevens niet altijd duidelijk. Het theoretisch kader biedt een overzicht van definities van informatie om vervolgens helderheid te verschaffen over de betekenis van het begrip. Tevens is in het theoretisch kader - op basis van de werken van met name Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) - een eigen categorisatie opgesteld van acht knelpunten die een rol kunnen spelen bij de informatievoorziening van het bestuur richting de volksvertegenwoordiging. De acht categorieën - waaronder het verstrekken van te veel en te weinig informatie - zijn afzonderlijk in het theoretisch kader geëxpliciteerd en vormen het fundament van dit onderzoek.

1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader

Om tot gefundeerde uitspraken te komen over de knelpunten die binnen de provincies de invulling van de actieve informatieplicht kenmerken, is een gedegen methodologie van belang. In het methodologisch kader is uiteengezet op welke wijze het onderzoek is aangepakt. Dit onderzoek kan worden aangemerkt als een deductief, kwalitatief, ex post evaluatief onderzoek. Daarnaast behelst dit onderzoek een meervoudige casestudy. Er zijn twee cases geselecteerd, namelijk de provincies Noord-Brabant en Limburg. Deze cases zijn gekozen, omdat de tevredenheid over de werking van de actieve informatieplicht bij deze provincies verschillend is (FireStarters, 2005, p. 19-20). Verder is er binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een triangulatie van methoden: documenten en diepte interviews vormen de input voor de analyse. Het onderzoek is opgedeeld in drie stappen. Als eerste is er middels documentatie een oordeel geveld over de interne (binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg) en externe (buiten de provincies Noord-Brabant en Limburg) regelgeving omtrent de actieve informatieplicht.⁶ Ten tweede is een inhoudsanalyse uitgevoerd over de toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-

⁶ Binnen de provincie Limburg wordt ook de term feitelijke informatie in plaats van passieve informatie gehanteerd (Limburg Parlement, z.d.). Binnen dit onderzoek wordt louter de formulering passief gebruikt.

Brabant en Limburg. De voornaamste databron betreft echter de personen.⁷ Met GS-leden, PS-leden en de CdK van de geselecteerde provincies hebben diepte interviews plaatsgevonden om de ervaren knelpunten omtrent de actieve informatieplicht in kaart te brengen. Daarnaast hebben diepte interviews plaatsgevonden met de Algemeen Directeur en griffier van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Deze diepte interviews zijn afgenomen om de visie vanuit de ambtelijke organisatie op de (knelpunten omtrent de) invulling van de actieve informatieplicht te achterhalen.

1.7 Afbakening

Binnen dit onderzoek ligt de focus op de invulling van de actieve informatieplicht van GS en de CdK aan PS. Dit betekent dat de informatie die PS ontvangen via bijvoorbeeld media of de samenleving binnen dit onderzoek een onderbelichte rol speelt.⁸ Gezien het feit dat de actieve informatieplicht een aanvulling vormt op de bestaande passieve informatieplicht komt deze laatste plicht onvermijdelijk soms aan bod in dit onderzoek. Beide plichten fungeren immers, hoewel op diverse wijze, ter ondersteuning van de taak van PS. Dit betekent dat, ter verduidelijking van de werking van de actieve informatieplicht, de passieve informatieplicht waar nodig in dit onderzoek wordt aangehaald. Er is echter niet onderzocht wat de knelpunten betreffende de passieve informatieplicht zijn.

Dit onderzoek laat daarnaast het aspect informatie- en communicatietechnologie (ICT) buiten beschouwing. Ook de rol van informatiesystemen ten aanzien van informatieverstrekking reikt verder dan het doel van dit onderzoek. De keuze hiertoe is gemaakt om de bruikbaarheid van het onderzoek te vergroten. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat “de laatste jaren betrekkelijk weinig onderzoek is verricht naar de niet digitale informatieaspecten” (Enthoven, 2011, p. 27). Dit onderzoek tracht dit onontgonnen terrein nader te exploreren.⁹

1.8 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk betreft de inleiding van het onderzoek. Het volgende hoofdstuk, het juridische kader, gaat in op de taken en bevoegdheden van de provinciebesturen. Daarnaast is in dit hoofdstuk (een toelichting op) de wetgeving omtrent de actieve en passieve informatieplicht te vinden en is beschreven in hoeverre deze plichten relateren aan andere wetgeving. In hoofdstuk drie is het theoretisch kader te vinden, waarbij de voor dit onderzoek relevante literatuur is uiteengezet. Het vierde hoofdstuk, het methodologisch kader, geeft een omschrijving van de gehanteerde methoden en technieken. Vervolgens zijn in de hoofdstukken vijf tot en met zeven de analyseresultaten te vinden. In hoofdstuk acht is een vergelijking van deze resultaten opgenomen. Tot slot zijn de conclusies van het onderzoek in hoofdstuk negen van dit rapport aan te treffen.

⁷ Om geschikte respondenten te selecteren hebben breedte interviews plaatsgevonden met griffie-medewerkers van de provincies Noord-Brabant en Limburg.

⁸ In het methodologisch kader (zie hoofdstuk 4) is de focus van dit onderzoek nader geëxpliciteerd.

⁹ In paragraaf 1.4 is aangegeven waarom dit onderzoek als een verdieping op het werk van Enthoven kan worden gezien.

Hoofdstuk 2

Juridisch kader

In dit hoofdstuk wordt allereerst uiteengezet wat de taken en bevoegdheden van het provinciaal bestuur (PS, GS, de CdK) zijn. Hoofdzakelijk de taken en bevoegdheden van PS zijn voor dit onderzoek relevant, omdat de actieve informatieplicht betekent dat PS alle informatie die zij hiervoor nodig hebben van GS of de CdK dienen te verkrijgen. In dit hoofdstuk wordt daarnaast ingespeeld op twee juridische onduidelijkheden omtrent de actieve informatieplicht.

Binnen de provinciebesturen heerst er allereerst onduidelijkheid over de juridische strekking van de actieve informatieplicht. Het is vaak een discussiepunt wat de betekenis of de bedoeling van de juridische regelgeving omtrent de actieve informatieplicht is (o.a. Elzinga, 25 mei 2012; Provinciale Staten Groningen, 29 september 2012, p. 2; provincie Noord-Brabant, 10 december 2012). Een voorbeeld hiervan betreft de uitspraak van een Statenlid gedurende de vergadering van PS van Noord-Brabant op 24 augustus 2012: “De term actieve informatieplicht valt nogal eens. Ik heb geen bestuursrecht gestudeerd en wil graag weten wat daaronder [actieve informatieplicht, DM] precies verstaan wordt” (p. 34). Dit hoofdstuk speelt in op deze onwetendheid door de wetgeving omtrent de actieve informatieplicht uiteen te zetten en toe te lichten. Daartoe wordt allereerst in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk de wet dualisering provinciebestuur in het algemeen belicht. Vervolgens wordt gefocust op de actieve informatieplicht uit deze wet. Daarnaast komt ook de passieve informatieplicht aan bod, omdat deze is opgenomen in hetzelfde wetsartikel als de actieve informatieplicht. Door de passieve informatieplicht uiteen te zetten wordt duidelijk in hoeverre deze plicht van de actieve informatieplicht verschilt.

Ten tweede heerst er onduidelijkheid, omdat de (actieve) informatieplicht vaak wordt vergeleken of verward met andere wetgeving. Tot op heden is er echter geen dekkend juridisch overzicht beschikbaar van de relatie van de informatieplicht met andere wetgeving (artikelen) en uit de wet voortvloeiende rechten en plichten. Gezien het huidige juridische aanbod op dit gebied ontbreekt of versnipperd is, is het relevant om de belangrijkste relaties in paragraaf drie overzichtelijk weer te geven. Hierdoor worden de verschillen en overeenkomsten tussen de actieve informatieplicht en relaterende wetgeving duidelijk. Daarnaast wordt op deze wijze eveneens de reikwijdte van de actieve informatieplicht – en daarmee ook van dit onderzoek – inzichtelijk. Tot slot wordt middels een resumé teruggeblikt op het juridisch kader.

2.1 Taken en bevoegdheden provinciebesturen

Deze paragraaf belicht de taken en bevoegdheden van de provinciebesturen. “Provincies hebben een toezichthoudende rol op gemeenten en waterschappen en vervullen een belangrijke rol als het gaat om het beheer en de inrichting van de fysieke leefomgeving (zoals milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur)” (Breeman et al., 2008, p. 77). Provincies

fungeren daarmee als scharnier tussen het Rijk en het lokale bestuur (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2008, p. 77-86).

Provinciale Staten

“Het hoogste gezag binnen de provincies wordt gevormd door PS: de vergadering van direct gekozen volksvertegenwoordigers in de provincie” (Breeman et al., 2008, p. 79). PS vormen het algemene bestuur en bepalen het provinciale beleid op hoofdlijnen. Daarnaast stellen ze de jaarlijkse begroting, het beleid en de verordeningen vast en kiezen PS de leden van de Eerste Kamer (Breeman et al., 2008, p. 79-87). Het aantal Statenleden is afhankelijk van het inwonertal van de provincie en varieert van 39 in bijvoorbeeld Flevoland tot 55 in bijvoorbeeld Noord-Brabant (Prodemos, z.d.; provincie Flevoland, 2013; provincie Noord-Brabant, 2012a).¹⁰ De taak van PS is te vergelijken met die van de gemeenteraad op lokaal niveau en die van de Tweede Kamer op landelijk niveau (Prodemos, z.d.).

PS hebben drie functies, namelijk een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie.¹¹ De volksvertegenwoordigende functie betekent dat PS bij het nemen van besluiten de belangen representeren van onder meer de burgers en bedrijven uit de betreffende provincie (Politiek Compendium, 2013). In het licht van de kaderstellende functie bepalen PS de inhoudelijke, financiële en procedurele kaders waarbinnen GS de beleidsonderwerpen uitwerken en uitvoeren. PS hebben daarbij het recht om verordeningen vast te stellen. Daarnaast hebben PS een budgetrecht en het recht om een oordeel te vellen over de provinciale uitgaven (Politiek Compendium, 2013; Cammelbeeck & Kummeling, 2009, p. 366, Cammelbeeck, Kummeling, & Modderkolk, 2007, p. 463). Tot slot kan de controlerende functie worden onderscheiden, welke betrekking heeft op de controle van de uitvoering van het beleid door GS (Politiek Compendium, 2013).

Ten behoeve van deze functies hebben PS een aantal bevoegdheden. Deze betreffen onder meer het vragenrecht (schriftelijk, dan wel mondeling) en het recht van initiatief. Daarnaast kunnen PS gebruik maken van een motie of het recht om een voorstel te wijzigen (recht van amendement). “In tegenstelling tot een amendement is een aanvaarde motie een uitspraak zonder direct rechtsgevolg” (Rijksoverheid, z.d., a). Ook kunnen GS door PS worden ondervraagd over het beleid, het zogenaamde recht van interpellatie. Daarnaast hebben PS recht op ondersteuning bij hun werkzaamheden (recht op ambtelijke bijstand en fractieondersteuning). Tot slot kunnen PS een onderzoek instellen naar het gevoerde beleid van GS (enquêterecht). Dit recht wordt in de praktijk gezien als een zwaar instrument (Rijksoverheid, z.d., a; provincie Noord-Brabant, z.d.).

Gedeputeerde Staten

Leden van GS, ook wel gedeputeerden genoemd, worden gekozen door PS. Elke gedeputeerde heeft zijn eigen portefeuille. GS bereiden besluiten van PS voor en zorgen voor de uitvoering ervan (Breeman et al., 2008, p. 80-82; Seerden, 1993, p. 117-118). Het

¹⁰ Deze aantallen zijn gebaseerd op de verkiezingen van 2011.

¹¹ Er wordt hier gesproken van functies, maar in de praktijk worden deze vaak ook als taken of rollen van PS beschouwd (Cammelbeeck & Kummeling, 2009).

takenpakket van GS omvat onder meer het uitvoeren van rijksregelingen. Daarnaast houden ze toezicht op gemeenten en waterschappen en beheren GS de eigendommen van de provincie (Belinfante & De Reede, 2008, p. 248-250).

Commissaris van de Koning

De CdK wordt als Rijksorgaan niet verkozen, maar voor een periode van zes jaar benoemd door de Kroon. De CdK is de voorzitter van de vergaderingen van PS en GS. Waar hij bij GS mag meestemmen, heeft hij bij PS louter een adviserende stem (Breeman et al., 2008, p. 81). “De CdK heeft leidinggevende, coördinerende en stimulerende taken op provinciaal niveau” (Breeman et al., 2008, p. 81) Dit betekent dat hij zich bezig houdt met onder meer de voorbereiding van burgemeestersbenoemingen en advisering over de benoeming van korpschefs (Breeman et al., 2008, p. 81; Belinfante & De Reede, 2008, p. 251-252).

2.2 Wet dualisering provinciebestuur

In deze paragraaf wordt de wet dualisering provinciebestuur belicht, waarbij ingezoomd wordt op de actieve en passieve informatieplicht. Door een juridische toelichting te geven op deze plichten wordt ingespeeld op de huidige onduidelijkheid hierover (zie inleiding van dit hoofdstuk).

Op 14 januari 2003 heeft de Eerste Kamer de wet dualisering provinciebestuur aangenomen (Interprovinciaal Overleg, 2003). “Met deze wet is voor het eerst sinds 1850 principieel iets veranderd in de organisatie van het provinciebestuur. Voorheen waren GS ondergeschikt aan PS, die het college nagenoeg al zijn taken toekenden” (Breeman et al., 2008, p. 78). De gewijzigde Provinciewet heeft het monistische stelsel daarmee omgevormd tot een dualistisch stelsel (provincie Noord-Brabant, 19 juni 2001). “Dit betekent dat de taken van GS en PS meer van elkaar gescheiden zijn” (Breeman et al., 2008, p. 78).

De Provinciewet heeft een verandering vrijwel conform de wet dualisering gemeentebestuur (uit 2002) ondergaan (Eerste Kamer, z.d., b). De nieuwe Provinciewet had belangrijke gevolgen voor de provinciebesturen. De formele verhoudingen, maar ook informele verhoudingen, zijn aanzienlijk veranderd (Europa.nu, 2002; Mensen, 2008, p. 128-129). De dualisering van het provinciebestuur diende ter versterking van de positie van PS. Daartoe zijn bestuursbevoegdheden van PS aan GS overgeheveld. De taak van PS is kaderstelling ten behoeve van beleid en controle, terwijl de aandacht van GS nu geconcentreerd is op haar bestuurlijke bevoegdheden. Een instrument ter versterking van de positie van PS betrof de invoering van de rekenkamer en de introductie van een eigen griffier voor PS. Tevens vond er een ontvlechting plaats tussen het lidmaatschap en de taken van de twee staten. Leden van GS konden daardoor niet langer simultaan lid zijn van PS (Eerste Kamer, z.d., a; provincie Groningen, z.d.; Interprovinciaal Overleg, 2003).

Een belangrijk instrument om de positie van PS te versterken betrof de uitbreiding van de informatieplicht van GS en de CdK.¹² Naast de reeds bestaande passieve informatieplicht,

¹² De CdK is onderdeel van GS. Er wordt binnen dit onderzoek echter onderscheid gemaakt tussen GS en de CdK, omdat de Provinciewet deze apart benoemt (zie tabel 1).

betreffende inlichtingen op verzoek van (leden van) PS, werd de actieve informatieplicht ingevoerd (Eerste Kamer, z.d., a; Provinciewet). Dit betekent dat inlichtingen uit eigen beweging vanuit GS of de CdK aan PS worden verstrekt. De informatieplicht wordt in de praktijk als een zwaar instrument voor PS beschouwd (provincie Limburg, z.d., p. 1). De actieve en passieve informatieplicht hebben betrekking op artikel 167 en artikel 179 van de Provinciewet (zie tabel 1).

Tabel 1: Provinciewet artikel 167 en 179

Artikel 167

1. Gedeputeerde Staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.
2. Zij geven Provinciale Staten alle inlichtingen die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.
3. Zij geven Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven Provinciale Staten vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder e, f en h, indien Provinciale Staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen Gedeputeerde Staten geen besluit dan nadat Provinciale Staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van Gedeputeerde Staten hebben kunnen brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid Provinciale Staten zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

Artikel 179

1. De commissaris is aan Provinciale Staten verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur.
2. Hij geeft Provinciale Staten alle inlichtingen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.
3. Hij geeft Provinciale Staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.

Actieve informatieplicht

Artikel 179, tweede lid, van de Provinciewet betreft de actieve informatieplicht van de CdK. Dit artikel waarborgt dat PS alle relevante informatie van de CdK ontvangen. De basis voor de actieve informatieplicht van GS wordt gevormd door artikel 167, tweede lid, van de Provinciewet. Dit lid geeft aan dat “GS elk van hun leden afzonderlijk zijn gehouden uit eigen beweging PS te informeren van allerlei ontwikkelingen die voor hun taak van belang is” (Mensen, 2008, p. 128-129). Een specificatie hiertoe is te vinden in het vierde lid van dit artikel, welke verduidelijkt wanneer PS minimaal van informatie moeten worden voorzien. Middels dit vierde lid worden GS verplicht om vooraf informatie aan PS te verstrekken over

besluiten betreffende Provinciewet artikel 158, eerste lid, onder e, f en h.¹³ Informatieverstrekking dient in ieder geval plaats te vinden als het besluit ingrijpende gevolgen heeft voor de provincie. Wat wordt verstaan onder ingrijpende gevolgen is echter niet geëxpliciteerd en vereist nadere invulling. Een definiëring hiervan is wenselijk, aangezien PS in dergelijke gevallen hun wensen en bedenkingen vooraf kenbaar moeten kunnen maken (Provinciewet, artikel 167, lid 4). Deze wensen en bedenkingen kunnen GS echter naast zich neerleggen (Simmons & Simmons, 2006).

Als gevolg van de actieve informatieplicht is het voor GS en de CdK niet langer mogelijk om aan te geven dat Statenleden om bepaalde inlichtingen niet zouden hebben gevraagd. In de Provinciewet (artikel 167, lid 2; artikel 179, lid 2) staat uitdrukkelijk dat GS en de CdK “aan PS alle inlichtingen geven die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben” en niet: die PS voor de uitoefening van hun taak nodig achten (Seelen & Stoeten, 2011). De wet spreekt hierbij van PS en niet van leden van PS, wat aangeeft dat de wet ten aanzien van de actieve informatieplicht geen onderscheid maakt tussen de informatievoorziening aan afzonderlijke leden van PS. De actieve informatieplicht heeft een relatie met de taakuitoefening van PS, aangezien PS door de CdK en GS moeten worden voorzien van informatie om hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol te kunnen uitoefenen. PS kennen een uitgebreid takenpakket. Binnen provincies kunnen naast de wettelijk vastgelegde taken ook intern vastgelegde taken worden onderscheiden.¹⁴ In bijlage 1 is een globaal overzicht te vinden van de taken van PS. De intern vastgelegde taken zijn niet in dit overzicht opgenomen, aangezien deze per provincie verschillen.

Passieve informatieplicht

De passieve informatieplicht is “een van de voorzieningen om de positie van minderheden in de staten te versterken. Het recht dient ertoe om te voorkomen dat met name Statenleden van niet in het college vertegenwoordigde fracties te weinig informatie krijgen” (Cammelbeeck et al., 2007, p. 491). De passieve informatieplicht betreft artikel 167, lid drie en artikel 179, lid drie van de Provinciewet. Hieruit blijkt dat (individuele leden van) PS op verzoek informatie aan GS en de CdK kunnen vragen. De gedeputeerden en de commissaris zijn verplicht tot het verstrekken van deze informatie aan PS. Dit geldt niet indien de informatie in strijd is met het openbaar belang (Provinciewet, artikel 167, lid drie; artikel 179, lid drie). Wat onder de uitzondering het openbaar belang¹⁵ wordt verstaan is niet gespecificeerd. Een aantal provincies hebben deze term proberen te expliciteren. De

¹³ In Provinciewet artikel 158, eerste lid, is uiteengezet waar GS in ieder geval bevoegd voor zijn. Zo is in artikel e van dit eerste lid uiteengezet dat GS bevoegd zijn tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten.

¹⁴ In de rest van dit onderzoek wordt, conform de Provinciewet, steeds gesproken over de taak - en niet de taken - van PS.

¹⁵ In plaats van het openbaar belang als uitzonderingsgrond, wordt (op rijksniveau) ook wel gesproken over de verschoningsgrond (Tweede Kamer, 1996-1997). Slechts sporadisch worden inlichtingen op rijksniveau geweigerd met een beroep op dit belang. Het invoeren van dit belang behoort ook een uitzondering te zijn (Tweede Kamer, 1996-1997, p. 6). Dit impliceert dat ook op provinciaal niveau een beroep op dit belang een exceptie dient te zijn.

provincie Limburg stelt bijvoorbeeld dat sprake is van openbaar belang indien “zwaarwegende belangen in het geding zijn” (provincie Limburg, z.d., p. 2). Deze omschrijving van het openbaar belang is echter weinig concreet, aangezien het de vraag oproept wat onder zwaarwegende belangen moet worden verstaan. Een concretere invulling van het concept openbaar belang is te vinden in de Memorie van Toelichting¹⁶ betreffende de laatste grondwetsherziening:

Het criterium [belang van de staat, DM] heeft onvermijdelijk een zekere vaagheid. Enerzijds is het ruimer dan alleen de veiligheid van de staat. Ook andere staatsbelangen kunnen in het geding zijn. Het weigeren van inlichtingen over personen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan er mede onder begrepen zijn. Anderzijds zou een lichtvaardig beroep op het staatsbelang in strijd zijn met de strekking van het artikel. Vereist is dat het staatsbelang om de inlichtingen te weigeren zo zwaar weegt dat het eveneens zwaar wegende belang de Staten-Generaal te informeren daarvoor niettemin moet wijken. De betekenis van de clausule bestaat niet in de laatste plaats hierin, dat de regering erdoor genoopt wordt daarop uitdrukkelijk een beroep te doen en voor dat beroep argumenten aan te voeren. (Tweede Kamer, 1996-1997, p. 5)

Enthoven (2011) heeft deze memorie van toelichting nader geëxpliciteerd, waarbij hij zich baseert op een notitie uit 2002 van minister De Vries over de reikwijdte van artikel 68 van de Grondwet (Tweede Kamer, 2001-2002, p. 6-13):

Het betreft informatie waarbij de eenheid van de Kroon of de veiligheid van de staat in het geding is, informatie over vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens en informatie over lopend strafrechtelijk onderzoek. In deze opsomming wordt doorgaans ook opgenomen het belang van het beschermen van de persoonlijke beleidsopvattingen die zijn neergeslagen in stukken bestemd voor intern beraad. Interne documenten (...) die gebruikt worden bij de beleidsvoorbereiding worden niet aan het parlement ter beschikking gesteld met een beroep op het belang van de staat. (Enthoven, 2011, p. 213)

Een concretisering van aspecten als persoonlijke beleidsopvatting, die een grondslag vormen voor een beroep op het openbaar belang, zijn vanwege het doel van dit onderzoek niet verder belicht.¹⁷

Informatieplicht van GS richting ministers

Artikel 116 van de Provinciewet betreft de informatieplicht van GS richting de ministers. Dit artikel geeft aan: “over al hetgeen de provincie betreft dienen Gedeputeerde Staten Onze Ministers desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de Commissaris van de Koning wordt verlangd”. Artikel 116 is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten,

¹⁶ In de memorie wordt uitgegaan van het staatsbelang in plaats van het openbaar belang. De memorie geeft echter een heldere indicatie van wat onder het openbaar belang wordt verstaan.

¹⁷ Voor een nadere uitwerking van de in het citaat genoemde aspecten van het openbaar belang kan een beroep worden gedaan op het promotieonderzoek van Enthoven (2011) en het kamerstuk van de Tweede Kamer (2001-2002).

omdat de focus ligt op de provinciale informatierelatie tussen PS aan de ene kant, en GS en de CdK aan de andere kant.

2.3 Relatie informatieplicht met andere wetgeving

In deze paragraaf wordt de informatieplicht vergeleken met relaterende wetgeving en daaruit voortvloeiende rechten en plichten, omdat dit in de praktijk vaak niet helder is (zie inleiding van dit hoofdstuk). Het betreft de relatie met de Grondwet, Gemeentewet, wet Revitalisering Generiek toezicht, Wet openbaarheid van Bestuur, het bestuursrecht, de verantwoordingsplicht, het vragenrecht en het recht op interpellatie. Een overzicht van (al) deze relaties is tot op heden niet beschikbaar. Door deze paragraaf in combinatie met de vorige paragraaf te lezen wordt de strekking en reikwijdte van de actieve informatieplicht inzichtelijk.

Relatie met de Grondwet

Artikel 68 van de Grondwet betreft de inlichtingenplicht van de minister en staatssecretarissen richting Kamerleden: “De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat”. Dit artikel is vergelijkbaar met de passieve informatieplicht van de Provinciewet.

De actieve informatieplicht van het kabinet is niet in de Grondwet terug te vinden, maar wordt in de praktijk - als ongeschreven regel - wel in acht genomen (Kummeling, Duijkersloot, Minderman, Van Schagen & Zijlstra, 1999, p. 13; Enthoven, 2011, p. 214-215). De vertrouwensregel geldt eveneens als een ongeschreven regel en heeft relatie met de actieve informatieplicht (Kummeling, et al., 1999, p. 13; Tweede Kamer, 2001-2002, p. 3). Dit aangezien voor een goede werking van de vertrouwensregel het verstrekken van informatie uit eigen beweging noodzakelijk is (Tweede Kamer, 2001-2002, p. 3). Indien een minister aan de Kamer niet alles vertelt, of zelfs liegt, kan het vertrouwen worden geschaad (Kummeling, et al., 1999, p. 13-20). Hieruit wordt afgeleid dat de vertrouwensregel een actieve wijze van informeren stimuleert.

Relatie met de Gemeentewet

Artikel 169, lid twee en drie, van de Gemeentewet betreft de actieve en passieve informatieplicht van het college richting de raad. Dit artikel is conform de provinciale wetgeving op dit gebied. De bepalingen van de Provinciewet zijn vergelijkbaar aan de Gemeentewet.

Relatie met de wet Revitalisering Generiek toezicht

Het belang van de actieve informatieplicht is toegenomen door de wet Revitalisering Generiek Toezicht. Deze wet is op 1 oktober 2012 in werking getreden om de horizontale verantwoording te versterken, het interbestuurlijk toezicht te verminderen en minder belasting voor de overheden te creëren (provincie Utrecht, 2012). De gedachte achter de wet is dat door een sterke horizontale verantwoording (gemeentebestuur aan gemeenteraad en van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten) het toezicht sober en terughoudend kan

worden uitgevoerd (Rijksoverheid, 2012). Dit vraagt om een adequate toepassing van de actieve informatieplicht aan PS (provincie Noord-Brabant, 2012b).

Relatie met de Wet openbaarheid van bestuur

De informatieplicht, zoals geformuleerd in de Provinciewet, heeft een aantal relaties met de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Beide wetten kennen een onderscheid tussen een actieve en passieve wijze van informeren (Provinciewet, artikel 167; Duurkoop, 2004, p. 11-12). Overheidsinformatie is volgens de WOB altijd openbaar, tenzij wetgeving bepaalt dat de (gevraagde) informatie ongeschikt is voor openbaarheid (Rijksoverheid, z.d., b). In de Provinciewet zijn eveneens een aantal uitzonderingen betreffende de informatieplicht opgenomen, onder andere indien sprake is van strijd met het openbaar belang (Provinciewet, artikel 179, lid 3).

Er zijn ook een aantal verschillen waar te nemen. In tegenstelling tot de informatieplicht is de WOB een juridisch instrument (zie ook 'relatie met het bestuursrecht' binnen deze paragraaf). Daarnaast is de informatieplicht ingevoerd ter versterking van de rol van PS ten opzichte van GS en de CdK, terwijl de WOB is gericht op het recht van de burger op overheidsinformatie (Rijksoverheid, z.d., b). Een Statenlid kan echter als burger een beroep doen op de WOB. Dit heeft als gevolg dat nimmer informatie aan PS kan worden geweigerd die op grond van de WOB openbaar is (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 491).

Daarnaast gaat het recht van PS op informatie op basis van de Provinciewet verder dan de WOB (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 491). Niet openbare informatie voor burgers op grond van de WOB, kan wel worden verkregen door PS op grond van de Provinciewet (provincie Noord-Brabant, 2012b). "Het belang van een goed geïnformeerde volksvertegenwoordiger weegt immers nog zwaarder dan het belang van openbaarheid van bestuur jegens de burger" (Tweede Kamer, 1987-1988, p. 12). Relevant in dit kader is dat GS en de CdK in vertrouwen informatie aan PS kunnen overdragen (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 491). Zo bevatten artikelen 25 en 55 van de Provinciewet bepalingen dat geheimhouding kan worden opgelegd. In artikel 25, lid twee, staat dat "op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de WOB [zie bijlage 2, DM], de geheimhouding kan worden opgelegd door GS, de CdK en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan (leden van) PS overleggen". "Het eerbiedigen van de plicht tot geheimhouding wordt in verband gebracht met integer handelen, terwijl het niet in acht nemen van deze plicht strafrechtelijk gezien een misdrijf is (provincie Limburg, 28 september 2007; Algemene wet bestuursrecht, artikel 2:5).

Relatie met het bestuursrecht

Er bestaat geen juridische sanctie op het niet naleven van de actieve informatieplicht door GS c.q. CdK aan leden van PS (provincie Noord-Brabant, 2012b). "Een weigering om op grond van Provinciewet artikel 167 verzochte informatie te verstrekken, is namelijk niet vatbaar voor beroep op de bestuursrechter" (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 492). In artikel 8.1 van de Algemene wet bestuursrecht is deze optie eveneens uitgesloten. Dit betekent dat PS geen toegang hebben bij de rechter en conflicten of onenigheden betreffende de invulling van de informatieplicht langs politieke weg dienen te worden opgelost (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 492). Een politieke sanctie is wel mogelijk. Dit blijkt uit het gegeven dat een schending van de actieve informatieplicht aan de zijde van GS of de CdK in de praktijk leidt

tot de inzet van onder meer een motie van wantrouwen of afkeuring door PS (PVDA Brabant, 2012; Omroep Zeeland, 2012). Dit betekent dat gedeputeerden bijvoorbeeld niet langer het vertrouwen van PS hebben.

Indien een gedeputeerde bij het opzeggen van het vertrouwen door PS geen onmiddellijk ontslag neemt, kunnen PS besluiten tot ontslag van de gedeputeerde op grond van Provinciewet artikel 49. Betreffende dit ontslagbesluit hoeven PS niet de gedeputeerde in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen (Algemene wet bestuursrecht artikel 4:8 is niet van toepassing). Door het ontslaan van een gedeputeerde hebben PS de gewenste informatie echter nog niet. Een nieuw aangetreden gedeputeerde zal immers zelf weer moeten beoordelen of (de gevraagde) inlichtingen zullen worden verstrekt. Deze situatie zal in de praktijk niet snel voorkomen. Echter, het geeft aan dat informatie niet via de informatieplicht kan worden afgedwongen.

Relatie met de verantwoordingsplicht

De verantwoordingsplicht van GS en de CdK richting PS is conform de informatieplicht opgenomen in artikel 167 en artikel 179 van de Provinciewet. De verantwoordingsplicht is terug te vinden in het eerste lid van beide artikelen en geeft aan dat GS, individuele gedeputeerden en de CdK verantwoording schuldig zijn aan PS over het door hen gevoerde bestuur. De verantwoordingsplicht heeft daarmee relatie met de informatieplicht. PS kunnen namelijk pas indien zij in het bezit zijn van alle relevante informatie hun controlerende functie goed uitoefenen (Cammelbeeck, et al., 2007, p. 491). Informatie kan door PS echter ook los van de verantwoordingsplicht opgevraagd worden.

Relatie met het recht van interpellatie en het vragenrecht

Het recht van interpellatie en het vragenrecht zijn beide opgenomen in Provinciewet artikel 151, zie tabel 2.

Tabel 2: Provinciewet artikel 151: vragenrecht en recht van interpellatie

| |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Een lid van Provinciale Staten kan Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning mondeling of schriftelijk vragen stellen.2. Een lid van Provinciale Staten kan Provinciale Staten verlof vragen tot het houden van een interpellatie over een onderwerp dat niet staat vermeld op de agenda, bedoeld in artikel 19, tweede lid, om Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning hierover inlichtingen te vragen. Provinciale Staten stellen hierover nadere regels. |
|---|

Het eerste lid van dit artikel heeft betrekking op het vragenrecht en het tweede lid op het recht van interpellatie. Belangrijk ten aanzien van beide leden van artikel 151 is dat een antwoordplicht er niet uit af te leiden valt. Hiervoor zijn de artikelen 167 en 179 - de artikelen waarin de informatieplicht is verankerd - nodig. Deze artikelen leggen een antwoordplicht op aan (leden van) GS. Een beroep op de artikelen omtrent de informatieplicht is eveneens nodig ten aanzien van het openbaar belang als uitzonderingsgrond (Cammelbeeck & Kummeling, 2009, p. 484-485).

2.4 Resumé

In dit hoofdstuk is allereerst ingegaan op de taken en bevoegdheden van het provinciebestuur, dat bestaat uit PS, de gedeputeerden en de CdK. PS hebben, als hoogste gezag binnen de provincie, drie functies, namelijk een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie. De besluiten van PS worden voorbereid door GS. GS zorgen tevens voor de uitvoering van de besluiten. De CdK is de voorzitter van de vergaderingen van PS en GS. Daarnaast is in dit hoofdstuk ingegaan op de Provinciewet en de daarin opgenomen actieve informatieplicht. Er bestaat in de praktijk veel onduidelijkheid over de juridische strekking van deze plicht en de relatie ervan tot andere wetgeving. Middels paragraaf twee en drie van dit hoofdstuk is ingespeeld op deze onduidelijkheid. Hierbij is aan bod gekomen dat de actieve informatieplicht niet betekent dat PS de informatie van GS en de CdK dienen te krijgen die zij nodig achten, maar nodig hebben. Daarnaast is geconstateerd dat de actieve informatieplicht bijvoorbeeld meer omvattend is dan de WOB.

Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de begripsbepaling van het centrale element binnen dit onderzoek, namelijk ‘informatie’. Hierbij komt aan bod hoe informatie verschilt van aanverwante begrippen. Vervolgens wordt een zelf ontwikkelde categorisatie toegelicht van knelpunten die een rol kunnen spelen bij de informatieverstrekking aan de volksvertegenwoordiging. De categorisatie is opgesteld aan de hand van literatuur van met name Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006). De knelpunten, afgeleid uit de werken van deze auteurs, kenmerken mogelijk de invulling van de actieve informatieplicht binnen de provinciebesturen. Tot slot wordt middels een resumé teruggeblikt op het hoofdstuk.

3.1 Informatie

Informatie is een woord dat alledaags wordt gebruikt. Toch bestaat er geen eenduidige definitie van het begrip informatie. In verschillende velden wordt de vraag ‘wat is informatie?’ anders beantwoord en studies convergeren vaak niet op een enkele, eendrachtige definitie (o.a. Machlup & Mansfield, 1983; Debons & Larson, 1983; Braman, 1989). Informatie wordt daarnaast in de literatuur vaak onderscheiden van (en in de praktijk vaak verward met) aanverwante begrippen zoals gegevens, data, betekenis, communicatie en kennis (o.a. Senn, 1990; Introna, 1997; Enthoven, 2011). In deze paragraaf worden de contradicties en congruenties in de definities van deze begrippen toegelicht.

In de literatuur is allereerst discussie over de begrippen data en gegevens. Een minderheid aan auteurs ziet een verschil tussen deze begrippen. Data worden dan bijvoorbeeld beschouwd als een representatie van de realiteit of de voorstelling van informatie en gegevens worden dan gezien als het resultaat van de transformatie of interpretatie van die data (o.a. Prakken, 1997; Merckx, 2001, p. 16; Prakken, 1997). Verreweg de meeste auteurs gebruiken echter de termen gegevens en data nadrukkelijk door elkaar (o.a. Boonstra & Breure, 1992, p. 65; Bots & Jansen, 2005; Enthoven, 2011, p. 165; Hinds, 2011; Pollmann, 1999, p. 86). In het verlengde van deze auteurs worden de termen gegevens en data in dit onderzoek ook als synoniem gehanteerd.

Onder auteurs is er eensgezindheid dat data en informatie niet congruent aan elkaar zijn. Er zijn talloze definities in de literatuur aan te treffen die dit verschil uitdrukken: “*Information is here considered to be data ordered to affect choice*” (Wildavsky, 1983, p. 30). “*By information we mean data that have been shaped into a form that is meaningful and useful to human beings*” (Laudon & Laudon, 2003, p. 7). “*Data become information when they are transformed to communicate meaning or knowledge, ideas or conclusions*” (Senn, 1990, p. 58). “*When data is processed into a meaningful form, it becomes information*” (Morley & Parker, 2009, p. 13). “*Information equals data plus meaning*” (Checkland & Scholes, 1990, p.

303). De definities vertonen gelijkenissen. Telkens komt naar voren dat een transformatieproces nodig is om van data tot informatie te komen: er is een vertaling of bewerking van de data nodig. Daarnaast is steeds een element van betekenisgeving terug te zien in de definities. Er zijn zelfs theoretici die informatie zien als een synoniem voor betekenis (Enthoven, 2011, p. 21; Schworcks, 2012).

Daarnaast wordt ook wel gesproken van informatie als een ambigu begrip, omdat de zender kleur geeft aan de boodschap en sommige informatie belangrijker is dan andere. De rol van de ontvanger is hierbij niet beperkt tot betekenisnemer, aangezien deze de informatie op eigen wijze interpreteert (Enthoven, 2011, p. 21, 243, 605). Zowel de zender als de ontvanger zijn in dat geval betekenisgever (Enthoven, 2011; Veenman & Van Doorn, 1997). Sommigen theoretici benadrukken expliciet de betekenisgevende rol die de ontvanger heeft (Pratt, 1982; Bhaktin, 1986). De rol van de ontvanger kan daarnaast worden gebruikt om het verschil tussen informatie en communicatie aan te duiden. Communicatie wordt gezien als ‘tweerichtingsverkeer’, aangezien in dat geval de zender en ontvanger reageren op elkaars boodschappen (Reijnders, 2006, p. 105; Bakx & Eikmans, 2001, p. 17). Bij informatie vindt er daarentegen geen uitwisseling van boodschappen plaats tussen zender en ontvanger. De ontvanger neemt de boodschap tot zich, maar zal daarop niet reageren (Reijnders, 2006, p. 105). Informatie wordt daarmee beschouwd als ‘eenrichtingsverkeer’ (Reijnders, 2006, p. 105; Redig, 2000).

Een laatste onderscheid dat vaak in de literatuur wordt benoemd betreft het verschil tussen informatie en kennis. Waar data als de stap vóór informatie wordt gezien, is kennis de stap erna. Kennis heeft te maken met de potentie om informatie daadwerkelijk voor het bestemde doel te benutten; dat wil zeggen dat het de uitvoering van een taak faciliteert (Prakken, 1997, p. 38; Weggeman, 1997, p. 52-58). Het adagium “kennis is macht” (Bacon, 1597) wordt door vele wetenschappers onderschreven (o.a. 't Hart, 2004; Koeleman, 1999, p. 42-45). Dit adagium geeft aan dat kennis en informatie belangrijke begrippen zijn binnen de politiek. Informatie wordt naast onder meer geld, tijd en prestige als een van de machtsbronnen gezien (Tromp, 2007, p. 232). Zo beschikken personen met macht dikwijls over een grotere hoeveelheid informatie (Enthoven, 2011, p. 15). Het moge helder zijn dat informatie en politiek met elkaar verweven zijn, want politici hebben veel te maken met informatie (Enthoven, 2011, p. 605).

In de literatuur heerst overeenstemming dat het er niet alleen om gaat dat de informatie de ontvanger bereikt, maar ook bijvoorbeeld voor de betreffende ontvanger van belang is (Reijnders, 2006, p. 125), nieuwswaarde verschaft (Prakken, 1997, p. 36), bruikbaar is (Laudon & Laudon, 2003), de kennis van iemand vergroot (Schelhaas, 1979, p. 21), of - zoals eerder in deze paragraaf geconstateerd - betekenisvol is (Morley & Parker, 2009). Deze elementen worden in dit onderzoek samengevat als waarde verschaffend.

Op basis van bovenstaande uiteenzetting is de volgende definitie samengesteld: Informatie is een aggregatie van data, die eenzijdig wordt overgedragen van zender naar ontvanger, waarde verschaffend is voor de ontvanger, opdat deze in staat is een autonoom oordeel te vormen. Informatievoorziening betreft het verschaffen van informatie aan de ontvanger, maar eveneens op het vooraf voorzien welke informatie nodig en opportuun is.

3.2 Knelpunten

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen het “onjuist, onduidelijk, ontijdig, onvolledig en onvoldoende informeren” (Tweede Kamer, 1998-1999).¹⁸ Deze indeling is echter ontoereikend (Enthoven, 2011, p. 80-94).

In deze paragraaf is hoofdzakelijk op basis van literatuur van Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) een eigen categorisatie opgesteld van knelpunten met betrekking tot de informatievoorziening van het bestuur richting de volksvertegenwoordiging.¹⁹ De werken van deze auteurs zijn geselecteerd, omdat ze de knelpunten omtrent de informatievoorziening op een verschillende wijze benaderen. Enthoven (2011) belicht onder meer de knelpunten (hij noemt het informatiegebreken) betreffende de informatierelatie tussen het kabinet en de Kamer. Van Thijn en Cardoso Riberio (2004) concentreren zich op een expliciet aspect hiervan, namelijk de informatieparadox binnen het openbaar bestuur. De bevindingen van Enthoven en Van Thijn en Cardoso Riberio worden, in het bijzonder omdat ze de overheidssector als uitgangspunt hanteren, voor dit onderzoek relevant geacht. Reijnders (2002, 2006) en Koeleman (1999) stellen in tegenstelling tot Enthoven en Van Thijn en Cardoso Riberio niet specifiek het openbaar bestuur centraal, maar belichten onder meer de knelpunten van de interne communicatie binnen organisaties vanuit een communicatieve c.q. psychologische invalshoek. De werken van Reijnders en Koeleman zijn desalniettemin op vele fronten toepasbaar op het openbaar bestuur en hun insteek vormt een relevante aanvulling op de bevindingen van Enthoven en Van Thijn en Cardoso Riberio.

Uit de werken van Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) zijn de knelpunten gedestilleerd die voor dit onderzoek omtrent de actieve informatieplicht relevant zijn. Knelpunten betreffende de informatievoorziening tussen medewerkers onderling zijn bijvoorbeeld buiten beschouwing gelaten. Er is vervolgens een mindmap opgesteld van alle voor dit onderzoek relevante knelpunten. Op basis van het inzicht van de onderzoeker zijn deze vervolgens geclusterd op grond van gemeenschappelijke kenmerken. Op deze wijze is een voor dit onderzoek relevante categorisatie²⁰ van knelpunten betreffende de informatievoorziening tot stand gekomen:

- *te veel informatie*: er wordt een bulk aan informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging;
- *te weinig informatie*: er wordt geen of onvoldoende informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging.
- *gekleurde informatie*: de verstrekte informatie is (door bepaalde woordkeuzes en formuleringen) van ‘een sausje voorzien’, waardoor een bepaalde richting wordt bevoordeeld.

¹⁸ Deze vijf knelpunten, ook wel de vijf O’s genoemd, zijn te vinden in het rapport van de parlementaire enquêtecommissie vliegcrash Bijlmermeer. In de literatuur wordt verwezen naar dit kamerstuk als grondlegger van de onderverdeling (o.a. Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 22; Enthoven, 2011, p. 80).

¹⁹ Waar nodig is gebruik gemaakt van aanvullende literatuur.

²⁰ Het betreft een eigen indeling.

- *foutief informeren*: de verstrekte informatie is onjuist of de volksvertegenwoordiging heeft het gevoel onjuist geïnformeerd te zijn.
- *bepaalde toegankelijkheid*: de verstrekte informatie is lastig te verkrijgen of lastig te interpreteren voor de volksvertegenwoordiging.
- *negeren van informatie*: informatie wordt ongewenst ter kennisname aangeboden of onvoldoende toegelicht.
- *timing*: de informatie wordt via de pers, te vroeg of te laat in de beleidscyclus of te vroeg of te laat voor aanvang van de vergadering van volksvertegenwoordigers verstrekt.
- *onvoldoende kennis*: bestuurders hebben onvoldoende kennis om een adequate informatievoorziening te kunnen faciliteren door een verkeerde interpretatie van de informatieplicht of verkeerde inschatting van de informatiebehoefte.

De onderscheiden categorieën knelpunten kunnen als manipulatie strategieën voor bestuurders worden beschouwd. Er is echter niet altijd sprake van bewust handelen en verwijtbaarheid. Een bestuurder kan ook zonder zijn bedoeling een knelpunt inzetten, bijvoorbeeld niet wetende dat de verstrekte informatie eigenlijk foutief is. In dat geval wordt een knelpunt onbewust (door menselijke tekortkoming) ingezet (Enthoven, 2011, p. 181, 333; Horrevorts, 2011).

De diverse knelpunt-categorieën komen elk afzonderlijk in een subparagraaf aan bod, waarbij duidelijk wordt hoe de elementen uit het werk van Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) op diverse manieren zijn onder te brengen bij eenzelfde categorie. Soms worden andere auteurs aangehaald om zodoende een categorie te verduidelijken. De onderscheiden categorieën knelpunten staan niet op zichzelf, maar vertonen een wisselwerking met elkaar. Deze relaties komen in de volgende subparagrafen aan bod, waarbij telkens op het einde is toegelicht waarom het betreffende knelpunt problematisch is voor de informatievoorziening richting de volksvertegenwoordiging.

3.2.1 Te veel informatie

Een eerste knelpunt betreft het verstrekken van te veel informatie. Het is mogelijk dat bestuurders voor de zekerheid alle informatie blindelings doorsturen aan de volksvertegenwoordiging (Scheltema, 1992; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 92). Het verstrekken van te veel informatie wordt ook wel aangeduid met informatie-overload (Reijnders, 2002, p. 187; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 36; Van Betsbrugge, 2006, p. 133), het eindstationeffect (Scheltema, 1992) of het regenbui-model (Reijnders, 2006, p. 127; Van Delden, 1999). Er is een discrepantie tussen de informatie die volksvertegenwoordigers willen (de zogenaamde *want to know*) en de informatie die bestuurders voor hen nodig achten (de zogenaamde *need to know*) (Reijnders, 2006, p. 134). In figuur 1 is op basis hiervan het fenomeen informatie-overload met het antoniem informatie-underload weergegeven. Het knelpunt informatie-underload is uitgewerkt in de volgende subparagraaf.

Figuur 1: links: informatie-overload; rechts: informatie-underload (Reijnders, 2006, p. 134).



De strategie van het verstrekken van te veel informatie wordt beschouwd als risicovermijdend handelen, omdat er achteraf geen verwijt kan plaatsvinden dat informatie is achtergehouden (Enthoven, 2011, p. 229; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 81, 90-92; Scheltema, 1992). Daarnaast wordt deze strategie vaak toegepast vanuit de gedachte dat een herhaling van de boodschap de kans vergroot dat de ontvanger de boodschap begrijpt (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 36, 92; Scheltema, 1992). Om deze redenen wordt op rijksniveau de volksvertegenwoordiging soms opzettelijk overspoeld met informatie (Enthoven, 2011, p. 80-84, 720). Echter, het is ook mogelijk dat informatie-overload een gevolg is van onbewust handelen. Zo kan er sprake zijn van onkunde aan de zijde van de informatieverstrekkers om de meest relevante informatie voor de volksvertegenwoordiging te selecteren (Enthoven, 2011, p. 80-84).

Te veel informatie wordt in het kader van een adequate informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging als problematisch gezien. Onderzoek toont namelijk een averechts effect aan van het verstrekken van te veel informatie: De kans op problemen wordt groter indien meer informatie wordt overgedragen aan de volksvertegenwoordigers (Elshout, Grievink, Maijenburg & Roeland, 2005, p. 13). Een bulk aan informatie kan een adequate informatieselectie bijvoorbeeld in de weg staan en laat kostbare informatie niet tot recht komen (Koeleman, 1999, p. 45; Scheltema, 1992; Enthoven, 2011, p. 45). Ook onzekerheidsreductie is niet gegarandeerd, want informatie-overload kan de onzekerheid juist vergroten (Enthoven 2011, p. 93; Kapteyn, 2004, p. 27). Volledig informeren wordt tevens als onwenselijk of ondoenlijk gezien. Het aanleveren van meer informatie is daarnaast niet altijd rendabel, aangezien het ook kosten met zich meebrengt, zoals de kosten voor de tijd die nodig is om informatie te verwerken (Enthoven, 2011, p. 93). Tot slot kunnen de negatieve effecten van informatie-overload ook begrepen worden met het fenomeen *bounded rationality*, oftewel: mensen zijn niet in staat om alle informatie tot zich te nemen vanwege cognitieve beperkingen (Stone, 2001; Simon, 1999, p. 291). Zo kan zelfs een uitmuntende bestuurder “niet meer dan 5 procent van alle beschikbare informatie verwerken” (Van Thijn, 2001, p. 172).

3.2.2 Te weinig informatie

De tegenpool van het ontvangen van te veel informatie betreft het ontvangen van te weinig informatie (zie figuur 1).²¹ Het verstrekken van te weinig informatie kan een knelpunt vormen bij de informatievoorziening en wordt ook aangeduid met termen als informatie-underload en informatietekort (Reijnders, 2006, p. 134; Van den Hoed & Keizer, 2007, p. 341; Van Betsbrugge, 2006, p. 133).

Als de volksvertegenwoordigers niet op de hoogte zijn van relevante informatie betekent dat niet automatisch dat de informatie niet in de organisatie aanwezig is (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 35; Koeleman, 1999, p. 45). Vaak wordt informatie bijvoorbeeld achtergehouden, waardoor een adequate informatievoorziening wordt belemmerd (Reijnders, 2002, p. 190-192). In de literatuur zijn verschillende oorzaken aan te treffen voor het verschaffen van te weinig informatie aan de volksvertegenwoordiging. De, voor dit onderzoek relevante, oorzaken vertonen relaties en zijn te onder te verdelen in vijf varianten²²: (1) vanwege de strategische doorwerking; (2) vanwege een persoonlijk belang; (3) in reactie op informatie-overload; (4) vanwege de aard van het onderwerp; (5) vanwege de aard van de partij (coalitie dan wel oppositie).

Als eerste is het mogelijk dat bepaalde informatie bewust (niet) wordt geselecteerd om over te dragen aan de volksvertegenwoordiging vanwege strategische overwegingen (Enthoven, 2011, p. 45, 80). Het is mogelijk dat bestuurders terughoudend zijn met het verstrekken van informatie, vanwege de angst dat er geen consensus zal zijn. Het ontbreken van consensus kan een negatief effect hebben op het besluitvormingstraject (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 41). De terughoudendheid aan de zijde van de bestuurders kan er ook voor zorgen dat afwegingen en keuzes niet worden blootgelegd (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 95). Bestuurders hebben vaak al uitgesproken opvattingen over het te nemen besluit. Om sterk in de schoenen te staan gedurende het debat, winkelen ze vaak selectief in de bulk aan beschikbare informatie (Enthoven, 2011, p. 525; Stone, 2001). Bepaalde informatie wordt dan opzettelijk achterwege gelaten. Hierdoor schiet de informatieverstrekking op het gebied van opties, contradicties en argumentatielijnen tekort (Enthoven, 2011, p. 602, 607, 720).

Ten tweede kan er te weinig informatie worden verstrekt omdat er een persoonlijk belang in het spel is. Dit kan het geval zijn als een bestuurder probeert om goed voor de dag te komen (Anthonissen et al., 2006, p. 358). Bestuurders kunnen bijvoorbeeld een belang hebben bij het verstrekken van te weinig informatie als de onderhandelingen nog bezig zijn. Indien een bestuurder dan zijn (voorlopige) keuze al bekend maakt, loopt hij het risico op een blamage als hij zich niet hieraan houdt (Reijnders, 2002, p. 191). Ook kan gezichtsverlies worden voorkomen als persoonlijke fouten zijn gemaakt (Niessen, 2003, p. 19). Naast goed voor de dag komen, kan ook een drukke agenda ervoor zorgen dat de informatieverstrekking tekortschiet (Enthoven, 2011, p. 229). Informeren kan ook uitblijven, omdat openbaarmaking als te ingrijpend op het privéleven wordt gezien (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 103-104). Daarnaast kan het in iemands voordeel zijn om informatie niet

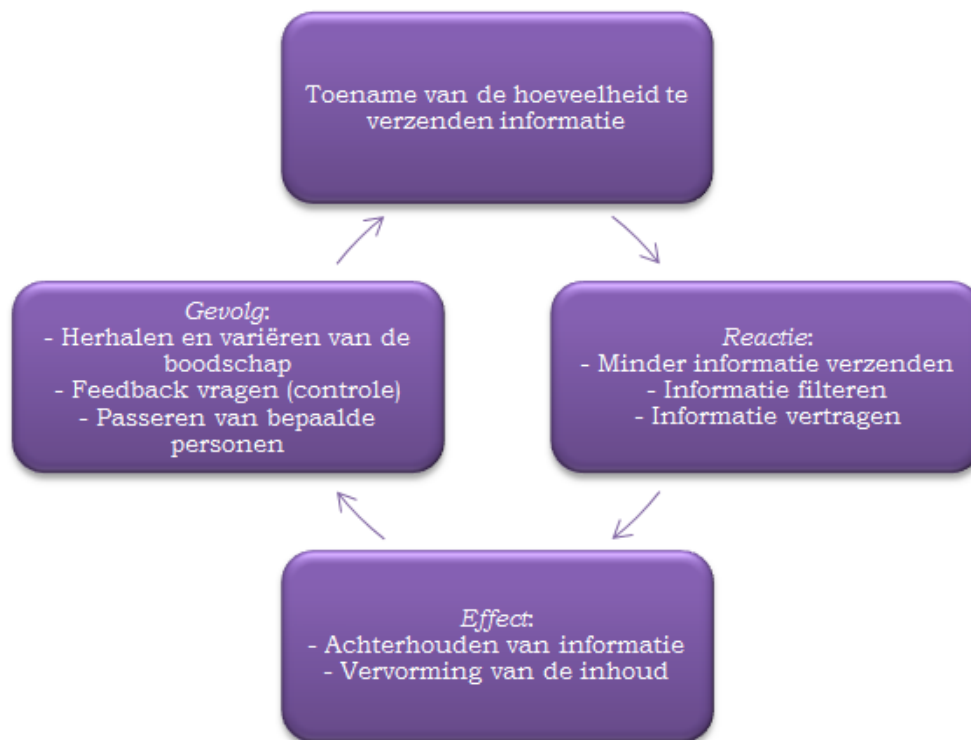
²¹ Niet informeren wordt in dit onderzoek als te weinig informeren gezien.

²² Dit betreft een eigen onderverdeling, welke is opgesteld op basis van het werk van diverse theoretici.

of beperkt te verstrekken, aangezien informatie invloed heeft op de status, positie, toegang tot netwerken en daarmee op macht (Brenters, 1999, p. 104, 229; vgl. Bacon, 1597).

Ten derde kan er te weinig informatie worden verstrekt als gevolg van een voorafgaande informatie-explosie (Reijnders, 2002, p. 194-195; Van Bussel, 2012, p. 26-28). Om de problemen van informatie-overload op te lossen (zie subparagraaf 3.2.1) slaan bestuurders door naar de andere kant en wordt er te weinig informatie verzonden. Deze oplossing veroorzaakt echter ook weer problemen, waardoor – paradoxaal – opnieuw maatregelen nodig zijn: zie figuur 2 (Reijnders, 2002, p. 194-196; Reijnders, 2006, p. 128-129). Er is sprake van een cyclisch effect.

Figuur 2: Informatiecyclus (Reijnders, 2002, p. 195; Reijnders, 2006, p. 128).



Naast het beperkt of niet verstrekken van informatie vanwege strategische overwegingen, persoonlijke belangen en informatie-overload, schiet de informatievoorziening (ten vierde) ook vaak tekort om redenen die te maken hebben met de aard van het onderwerp. De informatie kan door bewindslieden bijvoorbeeld als niet relevant worden geacht (Reijnders, 2002, p. 192; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 103). Omstreden, ongewelvallige informatie kan een andere reden zijn voor het niet verstrekken van informatie. Met andere woorden: bestuurders willen vaak niet de kat de bel aanbinden (Enthoven, 2011, p. 229, 291; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 103). Omvangrijke projecten worden vaak gekenmerkt door twijfel. Het is onvermijdelijk dat informatie over dergelijke projecten bekritiseerd wordt (Enthoven, 2011, p. 291-293). Dit kan een reden vormen om weinig of geen informatie erover te verstrekken. Informatie kan ook worden achtergehouden bij mediagevoeligheid (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 92; Meurs, Schrijvers & de Vries, 2006, p. 56-57). Daarnaast zijn er nog een aantal andere factoren omtrent de aard van het onderwerp te onderscheiden, die kunnen verklaren waarom bestuurders de

volksvertegenwoordigers niet informeren. Een onderwerp kan onder meer als te gecompliceerd, niet urgent, te veel gedoe, politiek gezien irrelevant, te schadend voor de organisatie of collega(s), te veel paniek veroorzakend of als te belastend worden gezien om erover te informeren (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 103-104). Om het openbaar maken van informatie te voorkomen wordt door bestuurders wel eens bewust een beroep gedaan op wettelijke uitzonderingsgronden van de informatieplicht (Enthoven, 2011, p. 81, 611).

Een laatste variant van het te weinig informeren betreft de demarcatie tussen oppositie- en coalitiepartij. Op rijksniveau blijkt dat leden van coalitiepartijen een informatievoorsprong hebben tegenover leden van oppositiepartijen. De informatiepositie van coalitie- en oppositiepartijen is daarmee divers. Zo komt het voor dat alleen coalitiepartijen de beschikking hebben over bepaalde informatie. Ook komt het voor dat de hoofdrolspelers binnen de politiek het samen op een akkoordje gooien. Dit gebeurt met name bij politiek relevante vraagstukken. Gevolg van het onderlinge akkoord is dat het latere debat in hoge mate symbolisch is, aangezien het standpunt van de hoofdrolspelers reeds bepaald is (Enthoven, 2011, p. 70-78).

Te weinig informeren kan (middels een van de vijf bovenstaande varianten) in het kader van een adequate informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging als problematisch worden gezien. Als eerste is het achterhouden van informatie machtsmisbruik (Anthonissen et al., 2006, p. 358; Koeleman, 1999, p. 42). Als de volksvertegenwoordigers ontdekken dat ze te weinig of niet geïnformeerd zijn, zijn de consequenties voor de geloofwaardigheid groter dan wanneer de informatie bekend was gemaakt (Niessen, 2003, p. 19). Politiek behelst het maken van beslissingen, maar dan moet wel de relevante informatie beschikbaar zijn voor de volksvertegenwoordiging (Niessen, 2003, p. 22-25). Het verstrekken van informatie over relevante feiten, argumenten, maar ook de details, risico's en alternatieven is wenselijk, omdat deze elementen een volwaardig debat bevorderen en voor een omslag kunnen zorgen (Enthoven, 2011, p. 219-221, 612). Hierbij dient wel een nuance te worden gemaakt, aangezien het informeren over ongekende of ingrijpende opties onnodig voor commotie kan zorgen (Koeleman, 1999, p. 93).

3.2.3 Gekleurde informatie

Een ander knelpunt betreft het verschaffen van gekleurde informatie aan de volksvertegenwoordiging. Informatie kan door bestuurders bewust gekleurd worden gepresenteerd, zodat bijvoorbeeld hun eigen voorkeuren worden benadrukt (Enthoven, 2011, p. 80, 86-91; Van Gent & Katus, 2000, p. 80). Het kleuren van informatie omtrent een alternatief, zodat het de gekozen richting ondersteunt, wordt in de literatuur vaak gerelateerd aan termen als strategische doorwerking (Whiteman, 1995; Enthoven, 2011), *cherry picking* (Enthoven, 2011, p. 525; Stone, 2001; Kalichman, 2009, p. 102) of Hobson's keuze (Stone, 2001; Safire, 2008, p. 318-319).

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen onvermijdelijk en ongewenst kleuren, aangezien alle informatie eigenlijk gekleurd is (Enthoven, 2011, p. 86-91; Schilperoord, 2001, p. 88). Bestuurders kunnen informatie bewust op een bepaalde manier presenteren.

Het kan in hun voordeel zijn om bepaalde formuleringen of woordkeuzes te gebruiken. Taal speelt dan ook een belangrijke rol bij het (niet) nemen van beslissingen en de vorming van beleid. De taal waarmee informatie wordt gepresenteerd is een belangrijk instrument en heeft invloed op de wijze waarop over informatie wordt gedacht. Als de bestuurders bijvoorbeeld in staat zijn om een probleem op passende wijze te definiëren, hebben ze ook de beste uitgangspositie bij het formuleren van de oplossing (t Hart, 1993). Het kleuren van informatie kan gepaard gaan met het verstrekken van te weinig informatie, maar dat hoeft niet.

Het kleuren van informatie wordt in het kader van een adequate informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging als problematisch gezien. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de volksvertegenwoordigers een bepaalde optie kiezen, die zij anders niet hadden gekozen (Enthoven, 2011, p. 611). “Een iets andere woordkeuze of zinsbouw is soms al voldoende om de intentie en betekenis van een boodschap te veranderen” (Enthoven, 2011, p. 612).

3.2.4 Foutieve informatie

Gekleurde informatie is iets anders dan het verstrekken van foutieve informatie. Gekleurde informatie is juist, maar zo verwoord dat de volksvertegenwoordiging anders over het onderwerp gaat denken. Het is echter ook mogelijk dat bestuurders foutieve informatie verstrekken aan de volksvertegenwoordigers. Op rijksniveau vormt het verstrekken van foutieve informatie aan de volksvertegenwoordiging een informatiegebrek (Enthoven, 2011, p. 602, 611). Bewust foutieve informatie verstrekken aan de volksvertegenwoordiging wordt als problematisch, of zelfs als politieke doodzonde, gezien (Enthoven, 2011, p. 333, 405; NRC Handelsblad, 2005, p. 3).

3.2.5 Beperkte toegankelijkheid van informatie

Een vijfde knelpunt betreft de beperkte toegankelijkheid van de informatie voor de volksvertegenwoordiging. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen (1) de verkrijgbaarheid en (2) de interpreteerbaarheid van de informatie. Allereerst kunnen bestuurders informatie meer of juist minder toegankelijk maken door bijvoorbeeld ervoor te zorgen dat deze eenvoudig, dan wel lastig te verkrijgen is (Reijnders, 2002, p. 191; Jansen & Bots, 1989, p. 99). De verkrijgbaarheid, en daarmee de toegankelijkheid, van informatie kan ook worden beperkt door het informele circuit. Het informele circuit duidt onder meer op de onofficiële uitwisseling van informatie of op het geruchtencircuit, waarbij het eveneens gaat om informatie die niet langs formele weg wordt medegedeeld (Koeleman, 1999, p. 37; Waardenburg, 2003, p. 96; Reesink, 2000, p. 33). Geruchten hebben consequenties voor de manier waarop mensen over informatie denken (Koeleman, 1999, p. 37). Het informele circuit is niet noodzakelijk iets negatiefs, maar desalniettemin kan dat wel het geval zijn: bij informele communicatie is het namelijk maar de vraag of iedereen de beschikking heeft over de informatie (Reesink, 2000, p. 33-34; Koeleman, 1999, p. 93; Dekker & Schlundt Bodien, 2001, p. 233-234).

Een beperkte toegankelijkheid van informatie kan ook betrekking hebben op de interpreteerbaarheid van informatie. Bestuurders kunnen ervoor zorgen dat de informatie lastig of op verschillende wijze te interpreteren is middels het gebruik van bijvoorbeeld

jargon (Reijnders, 2002, p. 191; Van den Berg, 2002, p. 19). Daarnaast kan informatie lastig te interpreteren zijn, doordat bijvoorbeeld belangrijke informatie niet goed tot recht komt of wordt verdoezeld door andere informatie. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een samenvatting een verkeerd beeld geeft van de documentatie, waardoor de lezer als het ware wordt misleid (Enthoven, 2011, p. 80, 89-91). De interpreteerbaarheid wordt ook beperkt als de informatie bijvoorbeeld onduidelijk, wazig, tegenstrijdig of ambigu is (Reijnders, 2006, p. 128; 1997, Afink, Oldenburger, Van Meer & Van Neijenhof, 1997, p. 436).

Een beperkte toegankelijkheid van informatie wordt in het kader van een adequate informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging als problematisch gezien. “Het is namelijk van belang dat de zender de ontvanger een kader biedt waardoor deze de informatie in de juiste context kan decoderen en begrijpen” (Reijnders, 2002, p. 191).

3.2.6 Negeren van informatie

Het negeren van informatie is een ander knelpunt betreffende de informatievoorziening. In dat geval sturen bestuurders stukken ter kennisname aan de volksvertegenwoordiging door, waarbij een uitvoerige toelichting of commentaar ontbreekt (Enthoven, 2011, p. 80-81). Het verstrekken van stukken ter kennisname betekent niet automatisch informatie-overload. De insteek van het negeren van informatie is dat de informatie onder de pet wordt gehouden door er geen verdere ruchtbaarheid aan te geven (Enthoven, 2011, p. 80-81). Het negeren van informatie kan als problematisch voor de informatievoorziening worden geacht, omdat de volksvertegenwoordigers hoogstens erop kunnen reageren (Bovens, Derksen, Witteveen, Becker & Kalma, 1999; Klijn & Koppenjan, 1999).

3.2.7 Timing

Een ander knelpunt betreffende een adequate informatievoorziening betreft timing, oftewel: het moment waarop de volksvertegenwoordiging wordt voorzien van de informatie. Timing kan betrekking hebben op situaties waarbij bestuurders bijvoorbeeld (bewust) vlak voor aanvang van de vergadering de informatie verstrekken of (bewust) het informeren uitstellen (Enthoven, 2011, p. 80, 84-86; Reijnders, 2006, p. 43; Jansen & Bots, 1989, p. 99). Als bestuurders wachten met informeren kan het voorkomen dat de niet-geïnformeerden via journalisten ontdekken dat ze te laat geïnformeerd zijn (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 47). De volksvertegenwoordigers ontvangen dan de informatie via de pers. Ook kunnen bestuurders (bewust) pas informatie verstrekken gedurende de laatste fase(s) van de beleidscyclus. Een manier om dit te begrijpen is het “vuile handen versus waakhond-model” (Koeleman, 1999, p. 111). Hierbij gaat het erom of de volksvertegenwoordiging al dan niet in een vroeg stadium van de beleidscyclus betrokken wil worden (Koeleman, 1999, p. 111). Het pas op het laatste moment informeren wordt ook aangeduid met het zogenaamde DAD-model: *Decide-Announce-Defend*, ofwel: eerst een beslissing nemen, deze aankondigen en vervolgens verdedigen (Wolsink, 1996; Reijnders, 2010, p. 277).

De strategie timing kan ook worden begrepen aan de hand van het *policy window*: een incidentele kans voor een bepaald probleem of bepaalde oplossing (Kingdon, 1995). Zoals een profvoetballer zijn kans moet afwachten om op het juiste moment te scoren, zo kan een bestuurder strategisch wachten met het verschaffen van informatie. Het last-minute

verschaffen van informatie komt frequent voor en kan voor bestuurders buitengewoon effectief zijn (Enthoven, 2011, p. 84-86, 196).

Timing wordt in het kader van een adequate informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging echter als problematisch gezien. Als de volksvertegenwoordigers pas laat de informatie ontvangen, hebben zij onvoldoende tijd om de stukken adequaat door te nemen of met elkaar te bespreken (Enthoven, 2011, p. 84). Het op een foutief moment verstrekken van informatie heeft een negatief effect op de boodschap (Reijnders, 2006, p. 112). “Informatie is zelfs geen informatie als hij de ontvanger te laat bereikt” (Koeleman, 1999, p. 45). Het is belangrijk dat een bestuurder de volksvertegenwoordiging tijdig informeert (ook bij slecht nieuws), omdat deze anders het risico loopt om op het matje te worden geroepen (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 82).

3.2.8 Onvoldoende kennis

Een laatste knelpunt voor de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging is dat de bestuurders onvoldoende kennis hebben. Onvoldoende kennis kan allereerst betrekking hebben op een verkeerde interpretatie van de actieve informatieplicht (Enthoven, 2011, p. 209-224). Daarnaast is het mogelijk dat bestuurders onvoldoende kennis hebben van de verwachtingen van de volksvertegenwoordiging op het gebied van de informatievoorziening. Het is mogelijk dat de bestuurders een verkeerd beeld hebben van de informatiebehoefte, waardoor de belangstelling bijvoorbeeld uitgaat naar informatie die niet nodig is (Reijnders, 2002, p. 15). De informatieverzorging dient aan te sluiten op de wensen van de ontvanger (Starreveld, De Mare & Joëls, 1994, p. 34). Het gaat er bij de informatiebehoefte dus om dat de volksvertegenwoordiging die informatie krijgt die zij nodig heeft voor haar taken. Belangrijk hiertoe is dat informatiebehoeften door allerlei ontwikkelingen kunnen veranderen. Daarnaast is bij de informatiebehoefte ook de omgeving (statisch of dynamisch) van belang. Tevens is het van belang of er sprake is van een nieuw of een reeds eerder voorgekomen probleem (Taale, 2004, p. 40). Volledig inspelen op de informatiebehoefte is daarmee vaak lastig. Een discrepantie in de informatiebehoefte wordt dan ook als een van de meest problematische knelpunten voor de informatievoorziening gezien (Reijnders, 2006, p. 133-135).

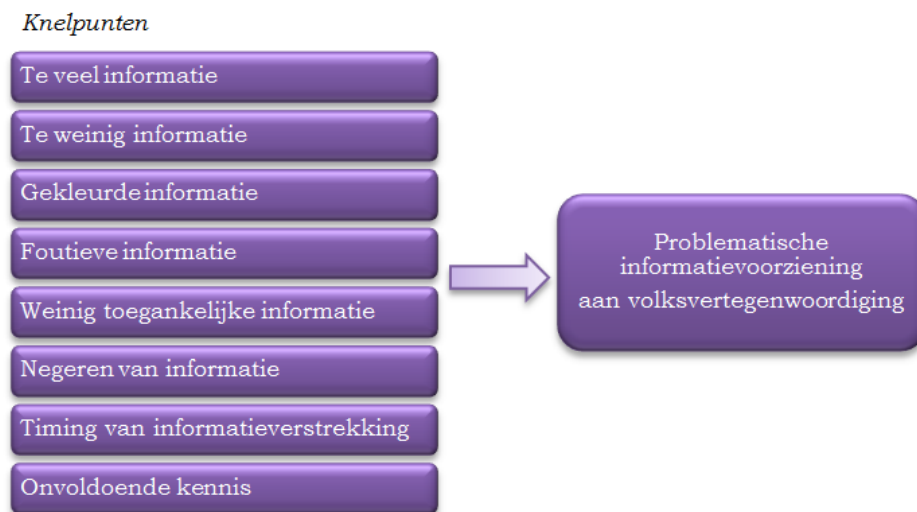
3.3 Resumé

In dit hoofdstuk is allereerst geconstateerd dat het begrip informatie geen eenduidige definitie kent. Er zijn wel een aantal congruenties in de literatuur te constateren. Telkens wordt benadrukt dat informatie moet worden onderscheiden van de begrippen gegevens, data, betekenis, communicatie en kennis. Betreffende het begrip informatie heerst overeenstemming dat er sprake is van een transformatieproces om van data tot informatie te komen, er een ontvanger en zender dient te zijn en de informatie waarde verschaffend is.

In dit theoretisch kader zijn vervolgens, met name op basis van Enthoven (2011), Koeleman (1999), Reijnders (2002, 2006) en Van Thijn en Cardoso Riberio (2004) acht categorieën knelpunten uiteengezet. Er kan (1) allereerst sprake zijn van een informatie-overload richting de volksvertegenwoordiging. De volksvertegenwoordiging wordt in dat geval overspoeld met informatie, waardoor zij niet meer optimaal kan functioneren. Het

tegenovergestelde hiervan, (2) een informatie-underload, is echter ook mogelijk. Een dergelijk tekort aan informatie kent diverse oorzaken, waaronder het in spel zijn van een persoonlijk belang. Ook een informatie-underload is problematisch, omdat de volksvertegenwoordiging in dat geval niet de beschikking heeft over voldoende informatie om haar taken te kunnen uitvoeren. Naast de informatieparadox omtrent te veel en te weinig informatie, kan informatie ook (3) gekleurd zijn. Dit kan als problematisch worden aangemerkt, omdat de volksvertegenwoordiging in dat geval tot een ander oordeel kan komen dan wanneer de informatie niet van 'een sausje' zou zijn voorzien. Informatie kan ook (4) fout of (5) beperkt toegankelijk zijn, waardoor de volksvertegenwoordigers de informatie verkeerd (kunnen) opvatten. Daarnaast kan informatie worden (6) genegeerd, waarbij deze zonder toelichting wordt aangeboden. Ook (7) timing kan een knelpunt vormen ten aanzien van de informatievoorziening. Het bewust op een bepaald moment (nog niet) verstrekken van de informatie heeft consequenties voor onder meer de tijd die de volksvertegenwoordiging kan besteden aan het bestuderen van de informatie. Tot slot speelt (8) onvoldoende kennis van de bestuurders, bijvoorbeeld in de vorm van een verkeerde inschatting van de informatiebehoefte, een rol bij de informatievoorziening. Deze acht knelpunten kunnen een problematische informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging veroorzaken en fungeren in dit onderzoek als uitgangspunt. Het conceptueel model is te vinden in figuur 3.

Figuur 3: Conceptueel model



Methodologisch kader

De acht categorieën knelpunten die zijn onderscheiden in het theoretisch kader vormen het fundament van dit onderzoek. Dit onderzoek kan daarmee als deductief worden gekarakteriseerd: de theorie fungeert als basis voor de dataverwerking.²³ Om te achterhalen welke knelpunten een rol spelen betreffende de actieve informatieplicht van GS en de CdK is een kwalitatief, ex post evaluatief onderzoek uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksstrategie toegelicht. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd en wordt ingegaan op de gehanteerde methoden en gebruikte databronnen. Tevens wordt stil gestaan bij de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot wordt middels een resumé teruggeblikt op het methodologisch kader.

4.1 Onderzoeksstrategie

Om te achterhalen welke knelpunten de invulling van de actieve informatieplicht kenmerken heeft een kwalitatief onderzoek de voorkeur boven een kwantitatief onderzoek.²⁴ Het is belangrijk om de achterliggende motivaties en meningen van PS, GS en de CdK in kaart te brengen over de knelpunten die karakteriserend zijn voor de invulling van de actieve informatieplicht. De keuze voor kwalitatief onderzoek is gemaakt, omdat de redenering die de onderzochten aandragen relevant worden geacht voor de verklaringen omtrent de knelpunten.

Het onderzoek is van evaluatieve aard. Een evaluatief onderzoek is een “praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek met als belangrijkste functie de sturing van het gedrag of een verbetering van de situatie” (Swanborn, 2007, p. 12-15). Meer in het bijzonder betreft dit onderzoek een ex post evaluatie, omdat het betrekking heeft op een wetsartikel dat reeds in werking is (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 160). De actieve informatieplicht is sedert 2003 in werking, maar anno 2013 is er nog altijd onenigheid over de invulling ervan.

Dit onderzoek betreft een casestudy. De casestudy vertegenwoordigt een specifieke traditie binnen kwalitatief onderzoek (Creswell, 1998). Een casestudy heeft vaak, zo ook binnen dit onderzoek, betrekking op een onderwerp dat zich afspeelt in de dagelijkse realiteit en daarnaast een unieke en een maatschappelijke aard kent (Van Thiel, 2010 p. 99). Meer in het bijzonder betreft dit onderzoek een meervoudige casestudy, oftewel *multiple case design*

²³ Een klein aspect van dit onderzoek kent een inductieve aard. Voorgenoemde is expliciet aangegeven binnen dit onderzoek. Daarnaast is het mogelijk dat de analyse resultaten oplevert die niet verklaarbaar zijn aan de hand van de theorie. Om deze reden is een open houding door de onderzoeker aangenomen.

²⁴ Ten behoeve van een onderdeel van dit onderzoek is de kwalitatieve data op kwantitatieve wijze in dit rapport verwerkt. Voorgenoemde is expliciet aangegeven binnen dit onderzoek.

(Yin, 1944; Braster, 2000). Er is voor twee provincies gekozen, om zodoende de diepgang te waarborgen en een vergelijking mogelijk te maken. Tevens vergroot het onderzoeken van twee provincies de generaliseerbaarheid van de resultaten. Door twee cases naast elkaar te zetten wint dit onderzoek aan zeggingskracht, omdat daarmee de resultaten mogelijk ook voor andere provincies gelden en gemeenschappelijke patronen of individuele verschillen in kaart kunnen worden gebracht.

Noord-Brabant en Limburg zijn als provincies geselecteerd, omdat deze provincies als contrasterend, maar in andere opzichten als homogeen, kunnen worden aangemerkt. De geselecteerde provincies zijn allereerst contrasterend, omdat uit een onderzoek omtrent het dualisme van 2005 blijkt dat 74 procent van de leden van het provinciebestuur in Limburg het eens waren met de stelling 'de actieve informatieplicht van GS aan PS werkt naar tevredenheid', terwijl in Noord-Brabant slechts 27 procent van de provinciale bestuursleden zich konden vinden in deze stelling (FireStarters, 2005, p. 19-20). Deze divergentie maakt het relevant om de provincies Noord-Brabant en Limburg in dit onderzoek te belichten. De cases zijn in een aantal opzichten echter ook homogeen: bijvoorbeeld wat betreft de zuidelijke ligging en de bevolkingsdichtheid van beide provincies (KNAW, 2010). Daarnaast is er sprake van homogeniteit, omdat binnen zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg onenigheid heerst over de invulling van de actieve informatieplicht (Provinciale Staten Noord-Brabant, 24 augustus 2012; CDA & D66 Noord-Brabant, 2012; provincie Noord-Brabant, 8 oktober 2010; provincie Limburg, 28 september 2007, 3 februari 2006). Naast de selectie op basis van kenmerken van de provincies hebben ook pragmatische overwegingen een rol gespeeld bij de keuze voor de provincies Noord-Brabant en Limburg. Middels de opdrachtgever van het onderzoek, de Zuidelijke Rekenkamer, kon in verhouding tot de andere provincies eenvoudig toegang worden verkregen tot deze organisaties.

Om de centrale vraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is de casestudy opgedeeld in drie stappen. De eerste stap omvat de inventarisatie van regelgeving omtrent de actieve informatieplicht. Middels deze stap is het mogelijk is om te beoordelen of er in de regelegeving correct aandacht wordt besteed aan de actieve informatieplicht. De tweede stap betreft de inventarisatie van de toepassing van de actieve informatieplicht bij de provincies Noord-Brabant en Limburg. Middels deze stap wordt inzichtelijk op welke wijze de actieve informatieplicht in de praktijk wordt aangewend. De kennis van stap één en twee dient als input voor stap drie. Deze stap omvat de inventarisatie van de knelpunten die betrokkenen ervaren binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg. In paragraaf 4.3 zijn de verschillende stappen, inclusief de gehanteerde methoden en keuzes, toegelicht. Hierbij is ook aangegeven welke databronnen zijn gebruikt. De onderzoeksperiode loopt, met uitzondering van de inventarisatie van de toepassing van de actieve informatieplicht (stap twee), telkens van 2003 (invoering wet omtrent informatieplicht) tot anno 2013. Voor de inventarisatie van de toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg is de periode 2005-2013 als uitgangspunt gehanteerd. Deze periode is geselecteerd, vanwege de verwachting dat de periode direct na invoering van de actieve informatieplicht (2003-2004) gekarakteriseerd wordt door mogelijke opstartproblemen. Omdat deze beginjaren het algehele beeld kunnen verstoren zijn deze uitgesloten.

Bij de casestudy ligt de focus op de knelpunten die de invulling van de actieve informatieplicht van GS en de CdK richting PS kenmerken. Er dient te worden opgemerkt dat er in de praktijk ook knelpunten omtrent de informatieverstrekking binnen PS of tussen PS-leden kunnen zijn, waarbij gedacht kan worden aan “selectief kennismaken, selectief waarnemen of selectief aanvaarden” (Reijnders, 2006, p. 113-114). Deze situaties komen beperkt tot niet in dit onderzoek aan bod, gezien de focus ligt op de knelpunten omtrent de informatieverstrekking van GS en de CdK aan PS. Daarnaast is het relevant om te realiseren dat leden van PS niet louter via de CdK en GS de beschikking krijgen over informatie voor hun taakuitoefening. Het onderzoek kan de indruk wekken dat PS, wat informatie betreft, geheel afhankelijk zijn van de CdK en GS. Dit is onjuist, aangezien PS ook via de buitenwereld informatie verkrijgen. Op rijksniveau ontvangen volksvertegenwoordigers veel informatie via uiteenlopende nieuwsbronnen, zoals nieuwsbladen of het internet (Enthoven, 2011, p. 29). Dit zal op provinciaal niveau weinig anders zijn. Binnen dit onderzoek ligt de focus niet op de rol van de media, hoewel de importantie ervan onbetwistbaar is en soms in dit onderzoek naar voren komt. Tevens is de informatieverstrekking vanuit de samenleving of vanuit andere bestuurslagen aan de CdK, PS en GS buiten beschouwing gelaten, omdat het in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk is om dit onderwerp hierbij te betrekken. Dit geldt vice versa voor de informatieverstrekking vanuit de CdK, PS en GS naar de media, samenleving, ambtelijke organisatie en andere bestuurslagen.

4.2 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de begrippen die centraal staan binnen dit onderzoek geoperationaliseerd. Dit is van belang, zodat helder is op welke wijze de begrippen binnen dit onderzoek worden geïnterpreteerd en gehanteerd. Het betreft allereerst de begrippen informatie en informatievoorziening. Daarnaast zijn de acht knelpunten uit het theoretisch kader geoperationaliseerd. Tot slot zijn ten behoeve van stap twee van deze casestudy een drietal kernbegrippen opgesteld en geoperationaliseerd. De kernbegrippen zijn inductief ontwikkeld. Meer informatie over het gebruik en de wijze van totstandkoming van deze kernbegrippen is te vinden in subparagraaf 4.3.2.

4.2.1 Informatie(voorziening)

Informatie wordt in dit onderzoek gezien als de aggregatie van data, die eenzijdig wordt overgedragen van GS of de CdK aan PS, waarde verschaffend is voor PS, opdat deze in staat zijn zich een autonoom oordeel te vormen. Met informatievoorziening wordt in dit onderzoek bedoeld op het verschaffen van informatie door de CdK of GS aan PS, maar eveneens op het vooraf voorzien welke informatie nodig en opportuun is.

4.2.2 Knelpunten

In tabel 3 is de operationalisatie van de knelpunten te vinden. Tevens is aangegeven wat onder geen knelpunt wordt verstaan. Op de pagina's volgend na tabel 3 is voor elk knelpunt geëxpliciteerd op welke wijze het begrip binnen dit onderzoek wordt geïnterpreteerd. Naast de betekenis van het begrip is ook aangegeven waarom het knelpunt in het kader van de actieve informatieplicht onwenselijk is.

Tabel 3: Operationalisatie knelpunten

| Knelpunt | Omschrijving | Termen | Voorbeeld |
|----------------------------------|--|--|--|
| <i>Geen knelpunt</i> | Positieve vermelding van een toepassing van de informatieplicht of neutrale vermelding van de informatieplicht. | Conform het wetsartikel, in het kader van de wet. | In het kader van de wet zullen we PS informeren. |
| <i>Te veel informatie</i> | Er wordt een bulk aan informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging. | Te veel, enorme hoeveelheid, overlading, overspoeling, herhaling. | We worden overspoeld met informatie. |
| <i>Te weinig informatie</i> | Er wordt geen of onvoldoende informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging. Bijv. als reactie op informatie-overload, vanwege strategische redenen, een persoonlijk belang, de aard van een onderwerp of de aard van de partij. | Geen, niet, te weinig, onvolledig tekort, achterhouden. | We krijgen veel te weinig informatie. |
| <i>Gekleurde informatie</i> | De verstrekte informatie is van 'een sausje voorzien' (bijv. door bepaald woordgebruik), waardoor deze een bepaalde richting bevoordeeld. | Gekleurd, geframed, bepaalde voorkeur bevoordelend. | De formulering van de informatie duwt ons een bepaalde richting op. |
| <i>Foutief informeren</i> | De verstrekte informatie is onjuist of de volksvertegenwoordiging heeft het gevoel onjuist geïnformeerd te zijn. | Verkeerd, fout, onjuist, niet kloppend, niet correct. | Deze informatie is onjuist. |
| <i>Beperkte toegankelijkheid</i> | De verstrekte informatie is lastig te verkrijgen of lastig te interpreteren voor de volksvertegenwoordiging. | Eenvoudig/lastig te verkrijgen, vaag, onduidelijk, verstopt, informeel. | Deze informatie is alleen voor experts te begrijpen. |
| <i>Negeren van informatie</i> | Informatie wordt ongewenst ter kennisname aangeboden of onvoldoende toegelicht. | Negeren, ter kennisname, kale stukken (zonder commentaar), geen toelichting | Deze informatie is slechts ter kennisname aangeboden. |
| <i>Timing</i> | De informatie wordt via de pers, te vroeg of te laat in de beleidscyclus of te vroeg of te laat voor aanvang van de vergadering van volksvertegenwoordigers verstrekt. | Te vroeg, te laat, wanneer, tijdstip, moment, eerst via journalisten. | Deze informatie hebben wij veel te laat ontvangen. |
| <i>Onvoldoende kennis</i> | Er is onvoldoende kennis om een adequate informatievoorziening te faciliteren door een verkeerde interpretatie van de plicht of verkeerde inschatting van de informatiebehoefte. Of er is sprake van obscuriteit bij de vertegenwoordigers over de invulling van de informatieplicht door het bestuur. | Interpretatieverschil over de toepassing wet, gevraagd advies, informatiebehoefte, andere verwachtingen. | Wij zijn in tegenstelling tot u van mening dat we geïnformeerd hadden moeten worden. |

Knelpunt te veel informatie

Het knelpunt te veel informatie betekent dat GS en/of de CdK een te grote hoeveelheid informatie aan PS verstrekken, waardoor de informatie niet ondersteunend is aan de werkzaamheden van PS. GS en de CdK dienen geen informatie te verschaffen die niet van belang is of PS niet voor hun taak nodig hebben. Indien dit wel het geval is, is er sprake van het verstrekken van te veel informatie en wordt door GS en/of de CdK incorrect invulling gegeven aan de actieve informatieplicht. Dit knelpunt kan vele oorzaken ten grondslag hebben, zoals risicovermijding door GS/CdK, onkunde om de belangrijkste informatie te selecteren aan de zijde van GS/CdK en herhaling vanuit de gedachte dat PS dan sneller iets oppikken. Gevolgen van het verstrekken van te veel informatie kunnen zijn: een toename van de onzekerheid bij PS, het niet kunnen selecteren van de belangrijkste informatie aan de zijde van PS en het niet kunnen verwerken van alle verkregen informatie door PS.

Knelpunt te weinig informatie

Het knelpunt te weinig informatie betekent dat GS en/of de CdK geen of onvoldoende informatie aan PS verstrekken, waardoor PS niet de informatie ontvangen die ze nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Dit betekent dat de actieve informatieplicht niet of onvoldoende wordt benut door GS en/of de CdK. Ten aanzien van het verstrekken van te weinig informatie worden vijf oorzaken onderscheiden. Het is mogelijk (1) dat GS en/of de CdK te weinig informatie verstrekken vanwege strategische overwegingen. In dat geval is er een algemeen voordeel om informatie achter te houden. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de informatie in strijd is met het ingenomen standpunt. Daarnaast kan het zijn dat een gedeputeerde en/of de CdK (2) een persoonlijk belang hebben bij het verstrekken van te weinig informatie. In dat geval is er sprake van een eigen voordeel. Hierbij kan gedacht worden aan het vermijden van gezichtsverlies als persoonlijke fouten zijn gemaakt. Het is tevens mogelijk (3) dat GS en/of de CdK te weinig informatie verstrekken om de negatieve gevolgen van het verstrekken van te veel informatie op te lossen (zie vorige knelpunt). Ook de (4) aard van een onderwerp kan een reden zijn voor het verstrekken van te weinig informatie aan PS. Informatie kan bijvoorbeeld worden achtergehouden bij mediagevoeligheid. Tot slot kan het zijn dat gedeputeerden en/of de CdK te weinig informatie verstrekken aan (5) de oppositiepartijen. Gevolgen van het verstrekken van te weinig informatie aan PS betreffen onder meer het schaden van de geloofwaardigheid en het tegenwerken van een volwassen debat.

Knelpunt gekleurde informatie

Gekleurde informatie betekent dat de informatie door GS en/of de CdK zo wordt vormgegeven dat het de gekozen politieke positie ondersteunt. Dit kan gepaard gaan met het verstrekken van te weinig informatie, maar dat hoeft niet. Informatie wordt gekleurd door deze op een bepaalde manier te formuleren. Hierbij kan gedacht worden aan een andere workeuze: een onwenselijke gebeurtenis kan door GS en de CdK bijvoorbeeld worden gekleurd als incidentele fout of als katastrofisch falen. Door het kleuren van informatie verandert de intentie en de betekenis ervan. PS dienen die inlichtingen te ontvangen die ondersteunend zijn aan hun taak en waarmee ze een adequate afweging kunnen maken. Het kleuren van informatie door GS en/of de CdK maakt dit onmogelijk en is daarmee een verkeerde invulling van de actieve informatieplicht.

Knelpunt foutief informeren

Het knelpunt foutief informeren betekent dat GS en/of de CdK informatie aan PS verstrekken die onjuist is. De informatie is niet – zoals bij gekleurde informatie – van ‘een sausje voorzien’, maar simpelweg niet kloppend. Het moge duidelijk zijn dat foutieve informatie niet ten goede komt aan de taakuitoefening van PS en daarmee een onwenselijke toepassing van de actieve informatieplicht is.

Knelpunt beperkte toegankelijkheid van informatie

Het knelpunt beperkte toegankelijkheid van informatie betekent dat de informatie voor PS lastig te verkrijgen of lastig te interpreteren is (bijvoorbeeld door het gebruik van jargon of vage taal). Hierdoor hebben PS niet de beschikking over de informatie die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. Een beperkte toegankelijkheid van informatie is in het kader van de actieve informatieplicht daarmee onwenselijk.

Knelpunt negeren van informatie

Het knelpunt negeren van informatie betekent dat informatie die een toelichting vereist door GS en/of CdK ter kennisname aan PS wordt doorgestuurd. Dit kan in het kader van de actieve informatieplicht als onwenselijk worden geacht, omdat PS niet van de inlichtingen (in dit geval het commentaar) worden voorzien die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taak.

Knelpunt timing

Het knelpunt timing houdt in dat de informatie door GS en/of de CdK niet op het juiste moment wordt verstrekt aan PS. Er is sprake van het knelpunt timing als de informatie door PS via de pers, dan wel te vroeg of te laat voor aanvang van de vergadering wordt verkregen. Tevens is er sprake van het knelpunt timing als de informatie door PS in een verkeerd stadium van de beleidscyclus wordt verkregen. De beleidscyclus heeft hierbij betrekking op de volgende fasen: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, evaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 263). Timing heeft met name betrekking op het aspect ‘uit eigen beweging’ van de actieve informatieplicht. Indien de informatie door GS of de CdK op het laatste moment wordt verschaft aan PS, hebben PS bijvoorbeeld niet meer de tijd om de informatie te bestuderen. Daarmee is de informatie, hoewel deze volledig kan zijn, niet ondersteunend aan de uitoefening van de taak van PS.

Knelpunt onvoldoende kennis

Het knelpunt onvoldoende kennis betekent dat de actieve informatieplicht foutief wordt geïnterpreteerd of dat er sprake is van een foutieve inschatting van de verwachtingen van PS op het gebied van benodigde informatie. Bij een verkeerde inschatting van de verwachtingen hebben GS en/of de CdK een foutief beeld van de informatiebehoefte van PS, waardoor GS en/of de CdK zeer waarschijnlijk een verkeerde invulling geven aan de actieve informatieplicht.

4.2.3 Kernbegrippen

Ten behoeve van stap twee van dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen de volgende inductief ontwikkelde kernbegrippen: praktische, juridische of theoretische toepassing. In

tabel 4 is de operationalisatie van deze begrippen te vinden. In subparagraaf 4.3.2 is uiteengezet met welk doel en op welke wijze de kernbegrippen binnen dit onderzoek zijn ingezet.

Tabel 4: Operationalisatie kernbegrippen

| Kernbegrip | Omschrijving | Voorbeeld |
|--------------------|---|--|
| <i>Praktisch</i> | (On)duidelijkheden voortvloeiend uit toepassing van de informatieplicht in de praktijk. | Een meningsverschil over de toepassing tussen provinciale bestuursleden. |
| <i>Theoretisch</i> | Hoe in een ideaalsituatie of in de toekomst invulling moet worden gegeven aan de informatieplicht (niet direct voortvloeiend uit de praktijk), gaat verder dan het juridische (de wet is toegepast of gespecificeerd naar een specifieke situatie). | Concreet geformuleerde doelen of onderzoek omtrent hoe in theorie invulling te geven aan informatieplicht. |
| <i>Juridisch</i> | Feitelijk toelichten van de wet, (vrijwel) geen vertaling naar de praktijk. | Vermelding omtrent wat onder artikel 167 van de Provinciewet wordt verstaan. |

4.3 Triangulatie van methoden en bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een triangulatie van methoden: er is gekozen voor diepte interviews en de analyse van bestaande documentatie. Stap één (inventarisatie van de regelgeving) is in kaart gebracht middels de methode inventarisatie bestaande documentatie. Stap twee (inventarisatie van de toepassing van de actieve informatieplicht) is uitgevoerd middels een inhoudsanalyse. Stap één en twee zijn daarmee in kaart gebracht via *desk research*. Voor stap drie (inventarisatie van de ervaringen van betrokkenen) is gebruik gemaakt van de methode breedte en diepte interviews. Er is voor deze stap gebruik gemaakt van *field research*, omdat de informatie niet te achterhalen was via reeds bestaande documentatie. Daarnaast is voor *field research* gekozen, omdat het op deze wijze mogelijk is om gericht te vragen naar relevante ervaringen omtrent de actieve informatieplicht van bijvoorbeeld GS-leden. Bij zowel *desk* en *field research* gaat het om primair materiaal: door de onderzoeker verzamelde informatie en onderzoeksinformatie die niet voor dit onderzoek is geproduceerd (Van Thiel, 2010, p. 117). In de volgende subparagrafen zijn per stap de methoden en keuzes toegelicht.

4.3.1 Methoden en keuzes: stap één

Om uitspraken te doen over de knelpunten die de actieve informatieplicht kenmerken is het belangrijk om de uitgangspositie, het huidige aanbod aan regelgeving, te bepalen. Door deze regelgeving te inventariseren is het mogelijk om een oordeel te vellen over de wijze waarop al dan niet (correct) in de documenten aandacht wordt besteed aan de actieve informatieplicht. Met regelgeving wordt in dit kader een vertaling of nadere uitwerking van de actieve informatieplicht (zoals omschreven in hoofdstuk twee) bedoeld. Dit moet breed worden opgevat. Zo wordt een definitie van het begrip informatie binnen dit onderzoek ook als

regelgeving beschouwd. Er is een onderscheid gemaakt tussen interne regelgeving (binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg) en externe regelgeving (buiten de provincies Noord-Brabant en Limburg).²⁵ Het is relevant om de interne regelgeving in kaart te brengen, zodat duidelijk is aan welke uitgangspunten PS, GS of de CdK zich moeten conformeren. Daarnaast is het voor dit onderzoek relevant om de externe regelgeving te beoordelen, zodat een beeld ontstaat van het aanbod aan regelgeving buiten de provincies (Noord-Brabant en Limburg).

Om de regelgeving in kaart te brengen is gebruik gemaakt van de databron documenten. De documentatie is verworven middels het doorzoeken van het internet en (provinciale) databases. Hierbij zijn zoektermen als ‘handreiking’, ‘uitgangspunten’ en ‘regelgeving’ omtrent de actieve informatieplicht gebruikt. Vervolgens is gebruik gemaakt van de zogenaamde sneeuwbalmethode: via de gevonden documenten is andere documentatie gevonden. De interne documentatie is tevens aangereikt door medewerkers van de ambtelijke organisatie van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Daarnaast heeft ten aanzien van de interne regelgeving een terugkoppeling aan medewerkers van de griffie van beide provincies plaatsgevonden. Op deze wijze kon worden gecontroleerd of de meest relevante regelgeving in kaart is gebracht. Medewerkers van de griffie van beide provincies hebben bevestigd dat de geselecteerde interne regelgeving alle provinciale documentatie omtrent de actieve informatieplicht betreft. Ten aanzien van de inventarisatie van de externe regelgeving is besloten om niet alle beschikbare documentatie binnen dit onderzoek mee te nemen. Om pragmatische redenen (zoals beschikbare tijd) is een afweging gemaakt tussen het aantal te inventariseren externe documenten en de meerwaarde voor dit onderzoek. Het is voor het doel van dit onderzoek niet relevant en haalbaar om alle externe regelgeving te belichten. Veel andere provincies en gemeenten kennen documentatie omtrent de actieve informatieplicht die vergelijkbaar is aan de documentatie van de provincies Limburg en Noord-Brabant. Er is besloten om louter de externe documentatie binnen dit onderzoek mee te nemen die verschilt van de interne documentatie. De externe documenten die grotendeels vergelijkbaar zijn aan de (conclusies getrokken over de) geïnventariseerde interne documentatie zijn dus niet in dit onderzoek meegenomen.²⁶ In tabel 5 is weergegeven welke documentatie is onderzocht.

²⁵ Met ‘buiten de provincies Noord-Brabant en Limburg’ worden zowel andere provincies, als andere bestuurslagen bedoeld.

²⁶ Het oordeel van de onderzoeker heeft hierbij telkens de doorslag gevormd.

Tabel 5: Overzicht inventarisatie regelgeving

| Type | Organisatie | Document |
|--------|---|--|
| Intern | Provincie Limburg | Reglement van Orde |
| | | Notitie informatierecht versus geheimhoudingsplicht |
| | Provincie Noord-Brabant | Gedragcode integriteit |
| | | Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provincie Limburg 2012 |
| Extern | Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie ²⁷ | Handreiking omtrent de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau (2003) |
| | | Handreiking omtrent de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau (2003) |
| | Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie ²⁸ | Handreiking omtrent de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau (2003) |
| | | Handreiking omtrent de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau (2003) |

Omdat de gevonden documentatie zeer divers is in omvang (bijvoorbeeld: meerdere pagina's versus slechts een paar zinnen die gewijd zijn aan de actieve informatieplicht) en inhoud (bijvoorbeeld: gedetailleerde versus oppervlakkige beschrijving van de actieve informatieplicht) heeft een analytische beschrijving van de (verschillen) tussen de regelgeving de voorkeur.²⁹ Bij de analyse van de regelgeving heeft de informatie uit de voorgaande hoofdstukken als leidraad gefungeerd. Bij elk document heeft de onderzoeker zichzelf telkens vragen gesteld als: Op welke wijze komt de actieve informatieplicht terug in het document? Strookt de inhoud van het document met de juridische regelgeving omtrent de actieve informatieplicht? De onderzoeker heeft, op grond van de kennis verkregen uit de voorgaande hoofdstukken van dit rapport, een oordeel geveld over de documentatie. De documenten zijn in dit rapport apart belicht en waar mogelijk is soortgelijke documentatie vergeleken (bijvoorbeeld binnen of tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg). Op deze wijze krijgt de lezer een beeld van de sterktes en zwaktes van de huidige documentatie. Tevens doet deze werkwijze recht aan de diversiteit van de documenten.

²⁷ “De Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie is een samenwerkingsverband van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” (Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie, 2003, p. 4).

²⁸ “De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie is een samenwerkingsverband tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties” (Jongbloed, z.d.).

²⁹ Het volgen van een vast stramien (zoals een checklist) zou een lastige, al dan niet onmogelijke, en tijdrovende klus zijn.

4.3.2 Methoden en keuzes: stap twee

Ten behoeve van stap twee is gebruik gemaakt van de databron documenten. Er is een inhoudsanalyse uitgevoerd om de wijze waarop de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg is toegepast te achterhalen. Het gaat hierbij niet om regelgeving (zie methoden stap één), maar om een (falende) aanwending van de actieve informatieplicht in de praktijk. De gevolgde procedure voor de inhoudsanalyse is bij de provincies waar mogelijk uniform verlopen.

Steekproef provincie Noord-Brabant

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies geanalyseerd. Deze documenten vormen de *unit of sampling*. Om tot een selectie van documenten te komen die relevant zijn voor dit onderzoek, *unit of observation*, is binnen de documenten gezocht op aanwezigheid van de informatieplicht. In de online database van de provinciale website is hiertoe de zoekterm 'informatieplicht' gebruikt. Er is niet gezocht op het trefwoord actieve informatieplicht om te voorkomen dat documenten worden verwijderd waar de actieve informatieplicht aan bod komt, maar niet expliciet wordt benoemd. De gehanteerde zoekterm is op 15 maart 2013 ingevoerd in de online database en leverde 100 documenten op. Vervolgens zijn hieruit alle documenten vanaf het jaar 2005 tot en met februari 2013 geselecteerd.³⁰ Daarnaast zijn alle niet voor dit onderzoek relevante documenten uit de steekproef gefilterd. Dit betreft bijvoorbeeld documenten die niet betrekking hebben op de informatieplicht van GS of de CdK richting PS, zoals de informatieplicht van aandeelhouders. Dubbele bestanden zijn eveneens verwijderd. Daarnaast zijn alle documenten verwijderd die standaardzinnen bevatten (zoals 'in het kader van de actieve informatieplicht wordt dit document aangereikt'). In totaal zijn op deze wijze 32 documenten geselecteerd. De *unit of analysis* betreft de uitspraken in de geselecteerde documenten over de informatieplicht.

Steekproef provincie Limburg

Ook binnen de provincie Limburg zijn alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies geanalyseerd. Deze tienduizenden documenten vormen de *unit of sampling*. Om tot een selectie van documenten te komen die relevant zijn voor dit onderzoek, *unit of observation*, is getracht om dezelfde werkwijze als bij de provincie Noord-Brabant te hanteren. Binnen de provincie Limburg is er echter niet één online database beschikbaar, waarin alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies zijn opgeslagen. Daarnaast is het voor externen niet mogelijk om de documentatie van PS en commissies te doorzoeken op een trefwoord, omdat de online, openbaar toegankelijke, database louter bestaat uit gescande, in PFD omgezette / platgeslagen, documentatie. Vanwege deze problemen is contact gezocht met de griffie van de provincie Limburg. De medewerkers van de griffie hebben samen met een *application manager* van de provincie Limburg gefaciliteerd dat op 13 mei 2013 binnen de interne systemen naar de benodigde documentatie kon worden gezocht,

³⁰ Aangezien op 15 maart 2013 (moment van verzamelen van de data) nog niet alle documentatie over deze maand beschikbaar was, is besloten om de maand maart van het jaar 2013 niet mee te nemen in de inhoudsanalyse.

zodat de steekproef op vergelijkbare wijze als bij de provincie Noord-Brabant kon worden vormgegeven. De documentatie is verkregen op twee manieren:

1. Het Bestuurlijke Activiteiten Bewakingssysteem (BABS) is intern toegankelijk en bevat documentatie van PS en commissies vanaf 2009. Vanaf de nieuwe coalitie (2011) is het systeem binnen de provincie Limburg actief gebruikt. Binnen het BABS is, conform de inhoudsanalyse van de provincie Noord-Brabant, de zoekterm 'informatieplicht' gehanteerd. Deze zoekterm leverde 451³¹ documenten op.
2. Daarnaast is er ten behoeve van dit onderzoek een digitale map door medewerkers van de provincie Limburg gecreëerd met daarin alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies. In deze map is ook documentatie te vinden van vóór 2009. De zoekterm 'informatieplicht' leverde 570 documenten op.

Middels bovenstaande twee manieren zijn, net als bij de provincie Noord-Brabant, binnen de provincie Limburg alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies geselecteerd die betrekking hebben op de informatieplicht. In totaal zijn binnen de provincie Limburg 1021³² documenten verzameld middels de zoekterm 'informatieplicht', terwijl deze zoekterm binnen de provincie Noord-Brabant 'slechts' 100 documenten opleverde. Dit verschil kan door een drietal redenen worden verklaard. Deze redenen worden hieronder toegelicht, waarbij ook is aangegeven op welke wijze documenten eventueel uit de steekproef zijn gefilterd.

Als eerste is het aantal dubbele bestanden binnen de provincie Limburg groter, omdat er langs twee wegen naar documentatie is gezocht. De twee gehanteerde manieren zorgen - naast aanvulling ook - voor overlap (eenzelfde bestand dat via beide manieren wordt gevonden). Hierdoor is het aantal gevonden dubbele bestanden bij de provincie Limburg groter dan bij de provincie Noord-Brabant. Net als bij de inhoudsanalyse van de provincie Noord-Brabant zijn alle dubbele bestanden bij de provincie Limburg verwijderd uit de steekproef. Ten tweede is het aantal geselecteerde documenten binnen de provincie Limburg in eerste instantie groter, omdat in veel meer documentatie (met name Statenvoorstellen) dan bij de provincie Noord-Brabant een standaardzin is opgenomen (zoals: 'Dit laat onverlet de (tussentijdse) actieve informatieplicht van GS naar PS betreffende informatie die de Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben'). Aangezien dit een standaardzin betreft is besloten om documentatie, waarin louter dergelijke zinnen zijn opgenomen omtrent de actieve informatieplicht, te verwijderen. Tot slot is het aantal hits binnen de provincie Limburg groter, omdat de actieve informatieplicht een standaard agendapunt is bij de vergaderingen van PS. Als er geen mededelingen zijn omtrent de actieve informatieplicht blijft dit agendapunt inhoudelijk leeg, maar levert de term informatieplicht in dat geval wel een zoekresultaat op. Deze documenten zijn uit de steekproef gefilterd, omdat deze nietszeggend zijn en de provincie Noord-Brabant een dergelijk standaard agendapunt niet kent. Als er binnen de provincie Limburg in het kader van het agendapunt mededelingen worden gedaan omtrent de actieve informatieplicht betreft het vaak een uiteenzetting van stukken die door GS/de CdK worden aangedragen. Aangezien dergelijke informatie voor

³¹ Dit aantal bestaat uit 137 WORD-documenten en 314 PDF-documenten.

³² Dit aantal bestaat uit de optelsom van de informatie die is verkregen via het BABS (N=451) en de speciaal aangemaakte digitale map van de provincie Limburg (N=570).

deze inhoudsanalyse weinig relevant is en als standaardzinnen kunnen worden beschouwd, is besloten om deze eveneens uit de steekproef te verwijderen.

Naast bovenstaande punten, die verklaren waarom het aantal gevonden documenten binnen de provincie Limburg zo hoog is, is het aantal documenten nog op een aantal andere wijzen gereduceerd. Conform de inrichting van de steekproef van de provincie Noord-Brabant zijn alle documenten betreffende de periode 2005-2013 geselecteerd. Om uniformiteit te creëren is ook bij de provincie Limburg ervoor gekozen om van het jaar 2013 louter de maanden januari en februari te selecteren. Alle documenten vanaf maart 2013 zijn uit de steekproef gefilterd. Tevens zijn – conform de steekproef van de provincie Noord-Brabant – alle niet voor dit onderzoek relevante documenten eruit gefilterd. Dit betreft bijvoorbeeld documenten die niet betrekking hebben op de informatieplicht van GS of de CdK richting PS. Ook documenten die louter toezeggingen bevatten zijn uitgesloten. In totaal zijn op deze wijze 52 documenten geselecteerd die voor dit onderzoek relevant zijn. De *unit of analysis* betreft de uitspraken in de geselecteerde documenten over de informatieplicht.

Codering

De geselecteerde documenten zijn gecodeerd volgens een vast stramien, namelijk middels een codeerinstructie. In bijlage 3 is deze instructie opgenomen. De gecodeerde begrippen en gevolgde werkwijze worden hier kort toegelicht. Bij de geselecteerde documenten zijn allereerst een aantal algemene gegevens gecodeerd: vindplaats, datum, titel en het betreffende tekstfragment³³ omtrent de informatieplicht. Aan het tekstfragment zijn vervolgens twee voor dit onderzoek relevante codes gekoppeld. Als eerste is voor elk tekstfragment bepaald welke uit de theorie afgeleide knelpunten erop toepassing zijn (zie tabel 3 voor de operationalisatie). Hierbij is soms meer dan één code, oftewel knelpunt, toegekend. Ten tweede is aan elk tekstfragment een kernbegrip (juridisch, praktisch of theoretisch) gekoppeld, zodat helder is op welke wijze de actieve informatieplicht is toegepast (zie tabel 4 voor de operationalisatie). De kernbegrippen zijn inductief ontwikkeld door te zoeken naar overeenkomsten en verschillen tussen de documenten van de inhoudsanalyse. Door de tekst herhaaldelijk door te nemen is (de uitwerking van) de categorisatie tot stand gekomen. Bij elk tekstfragment is het kernbegrip geselecteerd dat het meest van toepassing is, waardoor er telkens slechts één code aan elk tekstfragment is toegekend. Indien het tekstfragment bijvoorbeeld betrekking heeft op een feitelijke toelichting van de wet is het kernbegrip juridisch toegekend.

Om te bepalen of er eenduidig is gecodeerd heeft een tweede codeur³⁴ ook alle tekstfragmenten van codes voorzien. De mate van overeenstemming tussen de twee codeurs is geschat aan de hand van Cohen's Kappa. Cohen's Kappa is een schatter van de

³³ Het betreft een selectie van de tekst omtrent de informatieplicht. De tekst is, om de omvang te beperken, in een aantal gevallen geparafraseerd. Tevens is de tekst neutraal gemaakt door persoonsnamen te verwijderen.

³⁴ Deze tweede codeur is niet willekeurig geselecteerd. Er is gekozen voor iemand met kennis over het onderwerp, namelijk een onderzoeker van de Zuidelijke Rekenkamer. Deze persoon heeft alvorens het coderen de codeerinstructie bestudeerd.

intercodeurbetrouwbaarheid die een correctie voor het toeval kent (Neuendorf, 2002). De waarde van de intercodeurbetrouwbaarheid bij de inhoudsanalyse van de provincie Noord-Brabant is bij de variabele kernbegrippen 0,79 en bij de variabele knelpunten 0,84. Bij de provincie Limburg is de waarde van Cohen's Kappa wat betreft de variabele kernbegrippen 0,79 en bij de variabele knelpunten 0,82. Deze waarden zijn excellent (Neuendorf, 2002).

In de analyse zijn de coderingen van de tweede codeur niet meegenomen en fungeren de coderingen van de eerste codeur (de onderzoeker) louter als uitgangspunt. De gecodeerde informatie is in dit rapport geanalyseerd middels beschrijvende statistiek. Hoewel de gecodeerde informatie van kwalitatieve aard is, is deze op kwantitatieve manier in dit rapport verwerkt.

4.3.3 Methoden en keuzes: stap drie

Om binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg de ervaringen omtrent de knelpunten van de actieve informatieplicht te achterhalen is gebruik gemaakt van de databron personen. De personen vormen de meest belangrijke databron binnen dit onderzoek. Er zijn binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg breedte en diepte interviews afgenomen. In deze paragraaf wordt uitgelegd met welke respondenten en met welk doel de twee typen interviews zijn afgenomen. Tevens wordt uiteengezet op welke wijze de respondenten zijn geselecteerd.

Breedte interviews en selectie respondenten

Voordat de diepte interviews zijn afgenomen hebben er breedte interviews binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg plaatsgevonden. "Breedte interviews worden afgenomen bij respondenten die een *helicopter-view* van de organisatie hebben" (Boersma, 2006, p. 49). De hoofddoelen van de breedte interviews betreffen kennismaking, verkenning en het verkrijgen van informatie over PS-leden die geschikt en beschikbaar zijn om de diepte interviews bij af te nemen.³⁵ Breedte interviews zijn namelijk geschikt voor het verkrijgen van deze informatie (Boersma, 2006, p. 49). Er is voor gekozen om zowel bij de provincie Noord-Brabant als Limburg één breedte interview te laten plaatsvinden. De keuze voor de respondenten is mede gemaakt op advies van experts van de Zuidelijke Rekenkamer.

Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg heeft het breedte interview plaatsgevonden met medewerkers van de griffie, oftewel de ambtelijke ondersteuning van PS. Bij de provincie Noord-Brabant was dit één statenadviseur en bij de provincie Limburg betrof dit het hoofd van de griffie (de griffier) en één statenadviseur. Het breedte interview heeft bij de provincie Limburg plaatsgevonden op 04-04-2013 en bij de provincie Noord-Brabant op 15-04-2013.

³⁵ De informatie verkregen via de breedte interviews fungeert als achtergrondinformatie. Bij de selectie van PS-leden is niet louter deze informatie gebruikt en hebben ook overige factoren een doorslaggevende rol gespeeld (zie sectie 'diepte interviews en selectie respondenten' binnen deze subparagraaf). In dit onderzoek zijn niet alleen diepte interviews afgenomen met leden van PS. Voor de selectie van de overige respondenten zijn de breedte interviews niet gebruikt.

Ten behoeve van de breedte interviews is als onderzoeksinstrument een vragenlijst opgesteld: een topiclijst met open vragen. De inhoud van de vragen en formulering zijn deels van te voren vastgelegd. Aangezien deze deels afhankelijk waren van de interviewsituatie, en de volgorde van de vragen en de antwoordkeuze zelfs in het geheel, is er sprake van een open kwalitatief interview (Boeije, 2005, p. 59). De breedte interviews zijn informeel verlopen. Aangezien de breedte interviews niet als input dienen voor de resultaten van dit onderzoek, is er geen letterlijk transcript van de interviews gemaakt. Wel zijn er aantekeningen opgesteld.

Diepte interviews en selectie respondenten

Naast de breedte interviews zijn er diepte interviews afgenomen binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg. Middels de diepte interviews zijn de ervaringen van betrokkenen omtrent de actieve informatieplicht in kaart gebracht. De diepte interviews hebben plaatsgevonden met leden van PS en GS, de CdK, de Algemeen Directeur en de griffier van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Aangezien de CdK en de Algemeen Directeur van de provincie Noord-Brabant niet beschikbaar waren voor een diepte-interview gedurende de onderzoeksperiode, is besloten om plaatsvervangende personen te interviewen: de vicevoorzitter van PS³⁶ en de plaatsvervangend Algemeen Directeur.

Er is voor gekozen om diepte interviews af te nemen met leden van PS, leden van GS en de (plaatsvervangend) CdK, omdat de actieve informatieplicht betrekking heeft op deze personen. Er is bewust gekozen om niet alleen de informatieverstrekkers (leden van GS en de CdK) te interviewen, maar ook de ontvangers van de informatie (leden van PS). Op deze wijze kunnen de ervaren knelpunten omtrent de actieve informatieplicht met elkaar vergeleken worden.

Naast diepte interviews met de personen die direct geraakt worden door de actieve informatieplicht, zijn er ook diepte interviews afgenomen met de griffier en (plaatsvervangend) Algemeen Directeur van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Omdat de griffier als 'hulp' van PS en de (plaatsvervangend) Algemeen Directeur als 'hulp' van GS worden gezien, is het relevant om ook hun ervaringen omtrent de knelpunten betreffende de actieve informatieplicht in kaart te brengen. De diepte interviews met de griffier en de (plaatsvervangend) Algemeen Directeur van de provincies kunnen als controlefactor worden beschouwd. Het is niet het doel van dit onderzoek om te achterhalen welke knelpunten een rol spelen bij de informatieverstrekking van ambtenaren aan het provinciebestuur, maar het is wel relevant om de ervaringen van personen die niet direct geraakt worden door de actieve informatieplicht in kaart te brengen. Van de griffier en (plaatsvervangend) Algemeen Directeur wordt verwacht dat zij de (knelpunten omtrent de) invulling van de actieve informatieplicht van buitenaf kunnen beoordelen.

³⁶ De CdK is de voorzitter van PS. De CdK van de provincie Noord-Brabant heeft het interview namelijk overgedragen aan de vicevoorzitter van PS.

Voor de onderzoekspopulaties PS en GS was een steekproeftrekking noodzakelijk³⁷. Voor de onderzoekspopulatie PS-leden is gebruik gemaakt van een doelgerichte steekproeftrekking. De selectie van de leden van PS is mede gemaakt op basis van de afgenomen breedte interviews.³⁸ Daarnaast is rekening gehouden met de beschikbaarheid van de PS-leden en een aantal andere factoren, zoals betrokkenheid bij het onderwerp (positief, dan wel negatief), politieke kleur, politieke partij (oppositie/coalitie) en provincie (Noord-Brabant of Limburg). Er is een selectie gemaakt van PS-leden die verschillend scoren op deze factoren, zodat bijvoorbeeld zowel coalitie- en oppositieleiden vertegenwoordigd zijn in het onderzoek. De actieve informatieplicht kan door een coalitielid immers anders worden ervaren dan door een oppositielid. De bedoeling van deze werkwijze is dat de diverse kenmerken van PS-leden, die van invloed kunnen zijn op de ervaringen ten aanzien van de actieve informatieplicht, in de onderzoeksgroep gerepresenteerd worden. De geselecteerde PS-leden zijn persoonlijk benaderd voor een interview. In totaal zijn er twee PS-leden geïnterviewd.

De selectie van de leden van GS is eveneens doelgericht verlopen.³⁹ Hierbij is als eerste rekening gehouden met de beschikbaarheid van de gedeputeerden. Tevens is rekening gehouden met het advies van experts van de Zuidelijke Rekenkamer omtrent de verwachte houding van de gedeputeerden ten opzichte van de actieve informatieplicht. Gepoogd is om gedeputeerden met een verwachte positieve en negatieve houding in het onderzoek op te nemen. Tot slot is er rekening mee gehouden dat zowel GS-leden van de provincie Noord-Brabant als Limburg vertegenwoordigd zijn in het onderzoek. De geselecteerde respondenten zijn persoonlijk benaderd. Er zijn twee GS-leden geïnterviewd. In totaal zijn er tien diepte interviews afgenomen in de periode van 23 mei 2013 tot en met 6 juni 2013. In tabel 6 is een overzicht te vinden van de respondenten.⁴⁰

³⁷ Dit aangezien de overige (CdK, griffier, Algemeen Directeur of hun plaatsvervangers) één persoon betreffen.

³⁸ De uiteindelijke selectie van de PS-leden is gemaakt door, en onder de verantwoordelijkheid van, de onderzoeker.

³⁹ De breedte interviews zijn niet gebruikt om informatie in te winnen over GS-leden.

⁴⁰ In hoofdstuk 7 is als bronvermelding de specifieke datum van elk interview aangegeven. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen is in tabel 6 niet opgenomen op welke datum een respondent is geïnterviewd.

Tabel 6: Respondenten diepte interviews

| Nummer | Functie | Provincie | Partij | Coalitie?⁴¹ |
|---------------|---|------------------|---------------|-------------------------------|
| 1 | Lid PS | Limburg | GL | Nee |
| 2 | Lid PS | Noord-Brabant | SP | Ja |
| 3 | Lid GS ⁴² | Limburg | VVD | Ja |
| 4 | Lid GS ⁴³ | Noord-Brabant | VVD | Ja |
| 5 | CdK ⁴⁴ | Limburg | CDA | N.v.t. |
| 6 | Vicevoorzitter ⁴⁵ en lid PS | Noord-Brabant | VVD | N.v.t. |
| 7 | Algemeen Directeur | Limburg | N.v.t. | N.v.t. |
| 8 | Plv. Algemeen Directeur ⁴⁶ en directeur Middelen | Noord-Brabant | N.v.t. | N.v.t. |
| 9 | Griffier | Limburg | N.v.t. | N.v.t. |
| 10 | Griffier | Noord-Brabant | N.v.t. | N.v.t. |

Er zijn drie verschillende typen interviews omtrent de actieve informatieplicht afgenomen: (1) een interview gericht op de ervaringen van de ontvangers van de informatie (PS-leden), (2) een interview gericht op de ervaringen van de verstrekkers van de informatie (GS-leden en de CdK) en (3) een interview gericht op de ervaringen van de ambtelijke organisatie (Algemeen Directeur en griffier).

De afgenomen diepte interviews zijn semigestructureerd. Elk type diepte interviews is afgenomen aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding, die is opgenomen in bijlage 4 van dit rapport. Elke interviewhandleiding bestaat uit de onderdelen inleiding, algemene vragen, inhoudelijke vragen en afronding. De introductie bevat een uiteenzetting van het doel en de werkwijze van het gesprek. De vragen die in de interviewhandleiding zijn opgenomen kennen een open formulering. Bij het opstellen van de vragen⁴⁷ is rekening gehouden met het theoretisch kader en de informatie die is verkregen middels stap één en twee van dit onderzoek. De vragen kennen een open formulering. Met het oog op de betrouwbaarheid is telkens dezelfde formulering bij de vragen gehanteerd. De volgorde van de vragen varieert echter afhankelijk van het verloop van het gesprek. Dit om het gesprek zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen. Er is voor gekozen om te starten met een aantal algemene vragen, zonder bijvoorbeeld specifiek te vragen naar aspecten uit het theoretisch

⁴¹ Bij de provincie Limburg wordt de coalitie gevormd door de partijen CDA, VVD en PvdA en bij de provincie Noord-Brabant door de partijen CDA, VVD en SP (Overheid in Limburg, 2013; Overheid in Brabant, 2013).

⁴² Bij het interview met de gedeputeerde was ter ondersteuning een werknemer van de concernstaf aanwezig.

⁴³ Bij het interview met de gedeputeerde was ter ondersteuning ook de plaatsvervangend Algemeen Directeur aanwezig.

⁴⁴ Bij het interview met de CdK was ter ondersteuning ook de kabinetschef aanwezig.

⁴⁵ De vicevoorzitter PS is in plaats van de CdK geïnterviewd.

⁴⁶ De plaatsvervangend Algemeen Directeur is in plaats van de Algemeen Directeur geïnterviewd.

⁴⁷ De vragen hebben soms betrekking op een stelling.

kader. Deze insteek is gekozen, omdat op deze wijze de respondent eerst zelf zo veel mogelijk aan het woord is. Vervolgens is middels de inhoudelijke vragen nader ingegaan op de knelpunten die door de respondent zelf zijn aangedragen. Daarna is, eveneens middels de inhoudelijke vragen, expliciet gevraagd naar knelpunten die door de respondent niet zelf zijn aangedragen. Dit is gedaan om de mogelijkheid uit te sluiten dat een knelpunt dat wel een rol speelt wordt vergeten. Door de combinatie van algemene en inhoudelijke vragen komen alle knelpunten (impliciet of expliciet) naar voren in het interview. Het diepte interview is afgesloten met een dankwoord.

Om sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen en de bereidheid om informatie te delen te vergroten is ingespeeld op het vertrouwen van de respondenten. De keuze voor de afnameplek is bijvoorbeeld telkens aan de respondent overgelaten. Dit betekent dat sommige interviews niet in het provinciehuis zijn afgenomen, maar op de werklocatie van de respondent. Daarnaast is tijdens het diepte interview rekening gehouden met een aantal aspecten, zoals een uitvoerige introductie, een beleefde opstelling, het niet bedreigend formuleren van vragen en het creëren van ruimte voor opmerkingen (Van Thiel, 2010, p. 113).

De afgenomen interviews zijn aan de hand van geluidsopnamen letterlijk verwerkt in een transcript. Deze transcripties zijn ten behoeve van de analyse gecodeerd aan de hand van de uit de theorie afgeleide knelpunten (zie tabel 3 voor de operationalisatie). Er is voor gekozen om de interviews zo vertrouwelijk mogelijk te verwerken. Dit betekent dat er geen tot personen herleidbare uitspraken in dit rapport zijn opgenomen.⁴⁸ De respondenten zijn daarom in dit onderzoeksrapport louter middels hun functie (en niet met persoonlijke naam) benoemd. Aangezien een aantal respondenten functies bekleeden die dermate uniek zijn is, om de anonimiteit te waarborgen, ervoor gekozen om een aantal respondenten te verwerken onder dezelfde noemer. Als eerste is zodoende besloten om de griffier en (plaatsvervangend) Algemeen Directeur in dit rapport te verwerken met de term topambtenaar. Daarnaast zijn de CdK en GS-leden in dit rapport verwerkt met de term lid Dagelijks Bestuur. Tot slot zijn de vicevoorzitter en leden van PS in dit rapport verwerkt met de term Statenlid. In tabel 7 is weergegeven op welke wijze de respondenten binnen dit onderzoek worden aangeduid.

Tabel 7: Wijze van verwerking geïnterviewde in het rapport

| Functie | In het onderzoek verwerkt als: |
|--|---------------------------------------|
| <i>Lid GS</i> | Lid DB |
| <i>CdK</i> | Lid DB |
| <i>Lid PS</i> | Lid PS / Statenlid |
| <i>Vicevoorzitter PS</i> | Lid PS / Statenlid |
| <i>Algemeen Directeur</i> | Topambtenaar |
| <i>Plaatsvervangend Algemeen Directeur</i> | Topambtenaar |
| <i>Griffier</i> | Topambtenaar |

⁴⁸ De respondenten worden niet met persoonsnaam benoemd, omdat dit onderzoek in opdracht van de Zuidelijke Rekenkamer is ingesteld en daarmee het onderzoek op dit punt conform de werkwijze van deze organisatie is ingericht.

4.4 Kwaliteit

De kwaliteit van het onderzoek is gekoppeld aan de begrippen betrouwbaarheid en validiteit. Validiteit heeft betrekking op “de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten, terwijl betrouwbaarheid betrekking heeft op de beïnvloeding door toevallige fouten” (Boeije, 2005, p. 145).

Er is voor gekozen om in de vorige paragrafen reeds (impliciet) de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te belichten, omdat per stap in het onderzoek op verschillende wijze hiermee rekening is gehouden. In de volgende subparagrafen zijn een aantal keuzes die relevant zijn in het kader van de betrouwbaarheid, ofwel de validiteit van het onderzoek nader toegelicht. Opgemerkt wordt dat een triangulatie van methoden een bijdrage levert aan zowel de betrouwbaarheid als validiteit van het onderzoek. Door de triangulatie wordt de werkelijkheid middels meer dan één methode in kaart gebracht, waardoor de kans op systematische en toevallige fouten wordt verkleind. “Triangulatie is dan ook een van de belangrijkste manieren om de problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit bij casestudy-onderzoek tegen te gaan” (Van Thiel, 2010, p. 105).

4.4.1 Betrouwbaarheid

Op verschillende manieren is binnen dit onderzoek aandacht besteed aan de betrouwbaarheid. Zo is met dit aspect rekening gehouden bij de selectie van de technieken door bijvoorbeeld te kiezen voor een codeerinstructie en semi-gestructureerde interviews. Hierdoor wordt een stramen gevolgd en de replicieerbaarheid van het onderzoek vergroot. De betrouwbaarheid is verder vergroot door de terugkoppeling van informatie aan de respondenten. Middels deze zogenoemde *member check* (Boeije, 2005, p. 153) kon worden nagegaan of alle belangrijke documentatie (ten behoeve van stap één) in het onderzoek is meegenomen. Tot slot is het mogelijk om het onderzoek te herhalen, omdat in dit hoofdstuk de belangrijkste begrippen zijn geoperationaliseerd (zie paragraaf 4.2) en de methodologische keuzes zijn omschreven (zie paragraaf 4.3).

4.4.2 Validiteit

De validiteit van het onderzoek is als eerste bewaakt door *audit trial* (Boeije, 2005, p. 151), aangezien een onderzoeker van de Zuidelijke Rekenkamer het onderzoek stapsgewijs heeft gevolgd en kritische vragen heeft gesteld over de gekozen onderzoeksrichting. Om voldoende diepgang te creëren en vanwege pragmatische redenen (zoals tijd en arbeidsintensiviteit van de gekozen methoden), is binnen dit onderzoek de omvang van het aantal te onderzoeken aspecten (zoals het aantal cases, documenten en respondenten) soms beperkt. Om de consequenties voor de externe validiteit zo laag mogelijk te houden, is aandacht geschonken aan een doelgerichte selectie. Er is een doelgerichte selectie gemaakt, omdat middels dit onderzoek niet wordt gepretendeert om een sluitend beeld van de werkelijkheid te schetsen, maar een representatief beeld ervan weer te geven. Bij de geselecteerde cases, documenten en respondenten is rekening gehouden met de representativiteit voor niet onderzochte aspecten (bijvoorbeeld door bij de selectie van PS-leden rekening te houden met de partijkleur). Hierdoor is de kans vergroot dat de onderzoeksresultaten ook geldig zijn voor bijvoorbeeld niet onderzochte provincies.

4.5 Resumé

In dit hoofdstuk zijn de methoden en technieken van het onderzoek toegelicht. Het onderzoek kan worden aangemerkt als een kwalitatief, deductief, ex post evaluatief onderzoek. Verder betreft het onderzoek een meervoudige casestudy, waarbij de provincies Noord-Brabant en Limburg centraal staan. De casestudy is opgesplitst in drie stappen. De eerste stap behelst het in kaart brengen van de interne en externe regelgeving over de actieve informatieplicht. De tweede stap betreft een inhoudsanalyse om de toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg te inventariseren. Tot slot omvat de derde stap de inventarisatie van de ervaringen van betrokkenen. In dit hoofdstuk is de inrichting van deze stappen nader toegelicht. Tevens is aandacht geschonken aan de operationalisatie van de belangrijkste begrippen en de kwaliteit van het onderzoek. In de volgende hoofdstukken zijn de resultaten van de drie stappen van het onderzoek te vinden. Deze zijn analyse deel I tot en met III genoemd.

Regelgeving

In dit hoofdstuk wordt de reeds bestaande regelgeving omtrent de (actieve) informatieplicht uiteengezet (stap één van het onderzoek). Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen interne regelgeving (binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg) en externe regelgeving (buiten de provincies Noord-Brabant en Limburg). Middels een resumé wordt in dit hoofdstuk teruggeblikt op de relevantie van het huidige aanbod aan regelgeving.

5.1 Interne regelgeving

Deze paragraaf belicht in hoeverre binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg een nadere uitwerking heeft plaatsgevonden van de informatieplicht in de Reglementen van Orde, procedures en gedragscodes. Tevens komen de definiëring en uitgangspunten betreffende de informatie(plicht) in deze paragraaf aan bod.

Reglement van Orde

In de Reglementen van Orde van PS van Noord-Brabant en Limburg staat niets vermeld over de (actieve) informatieplicht.⁴⁹

Procedurele aandachtspunten

Er zijn geen procedures binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg te onderscheiden met betrekking tot de (actieve) informatieplicht. Wel zijn er handvatten en aandachtspunten in documentatie aan te treffen, die aspecten van een procedure impliceren. Binnen de provincie Limburg is bijvoorbeeld helder in de notitie ‘informatierecht versus geheimhoudingsplicht’ terug te vinden hoe moet worden omgegaan met geheime stukken. Een voorbeeld hiervan is dat “elk Statenlid die de ter inzage voorgelegde stukken wil inzien, hiervoor tekent” (provincie Limburg, 28 september 2007).

Gedragscode (bestuurlijke) integriteit

De provincies Noord-Brabant en Limburg kennen beide een eigen gedragscode (bestuurlijke) integriteit. De gedragscodes van deze provincies bevatten bepalingen omtrent informatie, zie tabel 8 en 9.

⁴⁹ Dit is een verschil met de externe regelgeving. Op gemeentelijk niveau zijn namelijk voorbeelden te vinden van waar de informatieplicht wel is opgenomen in het Reglement van Orde. In artikel 7 van het Reglement van Orde van de gemeente Tilburg staat bijvoorbeeld: “Het college geeft aan de wettelijke plicht tot actieve en passieve informatieverschaffing aan de raad uitdrukking door de voor het raadslid bij de uitoefening van zijn functie benodigde informatie te verschaffen die voldoet aan de criteria (...)”. Een ander voorbeeld betreft de gemeente Blaricum, die de informatieplicht heeft opgenomen in artikel 53, lid 3d van het Reglement van Orde. Op rijksniveau is in de reglementen van de Tweede Kamer en de ministerraad (conform provinciaal niveau) niets omtrent de informatieplicht opgenomen.

Tabel 8: Onderdeel 'informatie' - gedragscode provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 11 mei 2012)

| |
|---|
| <p><i>3. Informatie</i></p> <p>31: Een politiek ambtsdrager gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij zorgt ervoor dat stukken met vertrouwelijke gegevens veilig worden opgeborgen en dat computerbestanden beveiligd zijn.</p> <p>32: Een politiek ambtsdrager houdt geen informatie achter.</p> <p>33: Een politiek ambtsdrager verstrekt geen informatie die vertrouwelijk of geheim is.</p> <p>34: Een politiek ambtsdrager maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen informatie.</p> <p>35: Een politiek ambtsdrager gaat verantwoord om met de e-mail- en internetfaciliteiten alsmede met de sociale media van de provincie.</p> |
|---|

Tabel 9: Onderdeel 'informatie' - gedragscode provincie Limburg (provincie Limburg, 15 december 2006)

| |
|--|
| <p><i>5. Informatie</i></p> <p>5.1: Een bestuurder gaat zorgvuldig en correct om met informatie waarover hij uit hoofde van zijn ambt beschikt. Hij respecteert besluiten met betrekking tot de geheimhouding van informatie.</p> <p>5.2: Een bestuurder houdt geen informatie achter, tenzij geheimhouding is opgelegd op basis van de criteria in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.</p> <p>5.3: Een bestuurder maakt niet ten eigen bate of ten bate van zijn persoonlijke betrekkingen gebruik van in de uitoefening van het ambt verkregen (voor)informatie.</p> |
|--|

Hieronder wordt ingegaan op hoe de informatieplicht jegens PS binnen deze bepalingen is verankerd. Daarbij wordt louter de toepassing van de gedragscodes binnen het provinciaal bestuur belicht.

Relevant in het kader van dit onderzoek zijn de bepalingen 32 en 33 van de gedragscode van de provincie Noord-Brabant en bepaling 5:2 van de gedragscode van de provincie Limburg. De gedragscodes zijn ten aanzien van deze bepalingen vergelijkbaar aan elkaar. In de gedragscodes van beide provincies staat dat “een bestuurder geen informatie achter mag houden” (provincie Noord-Brabant, 11 mei 2012, provincie Limburg, 15 december 2006). Dit duidt op de actieve informatieplicht. De provinciale gedragscodes kennen - vergelijkbaar aan de Provinciewet - uitzondering(en) hierop. Bij de provincie Noord-Brabant is dit indien de informatie vertrouwelijk of geheim is (provincie Noord-Brabant, 11 mei 2012). Dit is echter strijdig met de Provinciewet, aangezien het volgens deze wet mogelijk is om informatie in vertrouwen aan PS over te leggen (zie paragraaf 2.2). Daarnaast is het onderscheid tussen vertrouwelijk en geheim bijzonder, omdat deze begrippen in de jurisprudentie als synoniem worden gebruikt (provincie Limburg, 28 september 2007).

De gedragscode van de provincie Limburg bevat het aspect vertrouwelijk niet. Alleen de geheimhouding is als uitzondering in de gedragscode opgenomen. In tegenstelling tot de gedragscode van de provincie Noord-Brabant is gespecificeerd dat de criteria uit de WOB, artikel 10 (zie bijlage 2) hierbij als uitgangspunt gelden (provincie Limburg, 15 december 2006). Dit is in strijd met Provinciewet artikel 25. Op grond van dit artikel kan namelijk geheimhoudingsplicht binnen het provinciebestuur worden opgelegd. Deze mogelijkheid

wordt in de notitie ‘informatierecht versus geheimhoudingsplicht’ van de provincie Limburg wel erkend.

Definiëring informatie

De provincies Noord-Brabant en Limburg kennen beide een eigen definitie van het concept informatie. De definitie van beide provincies is aangetroffen in interne documentatie. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze interne documentatie niet gericht is op de actieve informatieplicht, maar op andere onderwerpen. Aangezien informatie een centraal begrip binnen dit onderzoek vormt, worden de definities relevant geacht om hier uiteen te zetten.

Binnen de provincie Limburg wordt het concept informatie als volgt gedefinieerd: “eenvoudige verzoeken, van geringe omvang om feitelijke informatie, inzage in of afschriften van documenten die openbaar zijn, inzage in documenten die niet openbaar zijn” (Limburgs Parlement, z.d.). Een andere definitie van informatie is opgenomen in de ‘verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provincie Limburg 2012’: “feitelijke informatie, waarover de provincie beschikt c.q. kan beschikken; inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn; inzage in documenten die niet openbaar zijn”. In beide definities van de provincie Limburg gaat het meer om informatieverstrekking dan om informatie.

Binnen de provincie Noord-Brabant is de definiëring van het concept informatie terug te vinden in de verordening ‘ambtelijke bijstand en fractieondersteuning Provinciale Staten 2007’. Informatie wordt daarin gedefinieerd als “feitelijke informatie of inzage in of afschrift van documenten die openbaar zijn. Deze informatie wordt zonder tussenkomst van Gedeputeerde Staten aan leden van Provinciale Staten verstrekt”. Conform de definitie van de provincie Limburg gaat het in deze definitie meer om informatieverstrekking dan om informatie. Daarnaast worden GS in deze definitie overgeslagen, terwijl de actieve informatieplicht betrekking heeft op de informatievoorziening vanuit GS. De actieve informatieplicht heeft daarnaast betrekking op de CdK. Deze komt geheel niet in de definitie van de provincie Noord-Brabant aan bod. In de definitie van de provincie Noord-Brabant wordt daarnaast geen aandacht besteed aan niet openbare informatie. Dit in tegenstelling tot de definitie van de provincie Limburg uit 2012. De hierboven genoemde definities van de provincie Noord-Brabant en Limburg verschillen beide van de in dit onderzoek gehanteerde definitie (zie subparagraaf 4.2.1). Zo bevatten de definities van Noord-Brabant en Limburg geen waarde verschaffend element.

Uitgangspunten informatieplicht

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn er een aantal uitgangspunten omtrent de actieve informatieplicht te onderscheiden. Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in een adviserend memo uit 2012, zie bijlage 5 (provincie Noord-Brabant, 2012b). In 2003 heeft er binnen de provincie Noord-Brabant een pilot omtrent de actieve informatieplicht plaatsgevonden (provincie Noord-Brabant, 10 februari 2003).⁵⁰ Het resultaat van deze pilot was een format voor de opstelling van beleidsstukken aan PS en een overzicht van hoe de

⁵⁰ De pilot is uitgevoerd door de Voorbereidingscommissie Implementatie Dualisme in samenwerking met een Statencommissie (RVL) en met begeleiding van Partners en Pröpper.

actieve informatieplicht de volksvertegenwoordigende en de kaderstellende rol van PS ondersteunt. Het format en overzicht zijn beide summier (omvatten tezamen één A4), maar vermelden een bredere set aan aspecten dan de uitgangspunten omtrent de actieve informatieplicht. PS van Limburg kennen eveneens een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in het 'handvest actieve informatieplicht' uit 2003, zie bijlage 6.

De volgende elementen zijn zowel terug te vinden in de uitgangspunten van de actieve informatieplicht van de provincie Noord-Brabant als Limburg: informeren bij afwijkingen, risico's, maatschappelijke kwesties, integriteitskwesties en politieke gevoeligheid. De uitgangspunten van beide provincies spelen in op de volgende knelpunten uit het theoretisch kader: te weinig informatie en timing van informatie. De uitgangspunten van de provincie Limburg spelen daarnaast ook in op de knelpunten kennis en te veel informatie. De uitgangspunten van de provincie Limburg zijn uitgebreider dan die van de provincie Noord-Brabant, hoewel in beide provincies de gehanteerde elementen en termen weinig tot niet geoperationaliseerd zijn. Een voorbeeld hiertoe betreft de zevende bepaling van de provincie Limburg, waarbij de term openbaar belang wordt benoemd. Een nadere concretisering van deze term ontbreekt. In paragraaf 2.2 is reeds de importantie van een uitwerking van het begrip openbaar belang aan bod gekomen. De uitgangspunten van de provincies maken niet helder welke connotatie en invulling aan een bepaalde term gekoppeld moet worden. Doordat de termen niet gespecificeerd zijn, is er een risico dat de actieve informatieplicht foutief wordt toegepast. Tevens heeft de onvoldoende concretisering van de termen ambiguïteit als gevolg: de termen kunnen verschillende zaken voor verschillende personen of in verschillende contexten betekenen. Met andere woorden, iets dat een gedeputeerde als een maatschappelijke kwestie ziet, hoeft door een Statenlid niet als zodanig te worden aangemerkt. Het vereist geen uitleg dat een dergelijke situatie problematisch is. Juist bij een vaag concept als de actieve informatieplicht is het belangrijk dat – waar mogelijk – helderheid wordt gecreëerd en dat termen niet aan een eigen invulling worden overgelaten.

5.2 Resumé - interne regelgeving

Binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn stappen gezet om invulling te geven aan de actieve informatieplicht. Beide provincies kennen uitgangspunten betreffende de actieve informatieplicht, een gedragscode waarin de plicht impliciet aanwezig is en een definitie van het begrip informatie. Daarentegen wordt in de Reglementen van Orde niet ingegaan op de informatieplicht. Daarnaast is geconstateerd dat de gedragscodes op het gebied van de informatieplicht bij toepassing binnen de provinciebesturen contradicties vertonen met andere wet- en regelgeving. Ook is opgemerkt dat de gehanteerde termen in de uitgangspunten omtrent de actieve informatieplicht soms niet geoperationaliseerd zijn. De uitgangspunten van de provincie Limburg dateren daarbij van tien jaar geleden. Tot slot moet worden opgemerkt dat alle interne regelgeving omtrent de actieve informatieplicht niet is gebundeld één document, waardoor binnen zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg geen helder overzicht beschikbaar is van de stand van zaken op dit gebied.

5.3 Externe regelgeving

Deze paragraaf belicht twee documenten die de externe regelgeving op het gebied van de actieve informatieplicht karakteriseren.⁵¹ Het betreft een handreiking voor de gemeenten en een handreiking betreffende het Reglement van Orde voor PS. Beide documenten zijn opgesteld door de Vernieuwingsimpuls Dualisme.

Handreiking actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau

De handreiking ‘actieve informatieplicht van het college van Burgemeester en Wethouders’ (Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, 2003) komt, ondanks dat deze betrekking heeft op gemeentelijk niveau en er een aantal kanttekeningen bij te plaatsen zijn, het dichtst in de buurt van een *best practice*. De handreiking geeft een scala aan aspecten waarmee rekening moet worden gehouden in het kader van de actieve informatieplicht. Echter wordt ten aanzien van de operationalisatie van de begrippen opgemerkt dat de tips in de handreiking weinig concreet geformuleerd zijn. Dit geldt eveneens voor het als bijlage opgenomen handvest. In het handvest is bijvoorbeeld niet gespecificeerd wat onder politiek relevante risico’s wordt verstaan. Het niet specificeren van termen brengt risico’s met zich mee, die in paragraaf 5.1 reeds zijn toegelicht.

Modelhandreiking Reglement van Orde

In de handreiking aangaande het ‘Reglement van Orde voor PS in een dualistisch stelsel’ (Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie, 2003) is geen artikel opgenomen dat specifiek ingaat op de actieve informatieplicht. In de handreiking wordt wel aangegeven welke artikelen van het reglement betrekking hebben op deze plicht. De artikelen die hierbij worden genoemd zijn echter zeer algemeen, zoals het artikel met bepalingen omtrent het vragenrecht. In paragraaf 2.3 is echter geconstateerd dat het vragenrecht niet hetzelfde is als de actieve informatieplicht (hoewel ze relaties met elkaar hebben). De handreiking dekt hiermee onvoldoende het belang en het unieke karakter van de actieve informatieplicht.

5.4 Resumé - externe regelgeving

De aanwezigheid en bruikbaarheid van externe regelgeving op het gebied van de (actieve) informatieplicht is beperkt. De handreiking ‘actieve informatieplicht van het college van Burgemeester en Wethouders’ komt het dichtst in de buurt van een *best practice*, ondanks de weinig concreet geformuleerde begrippen. De modelhandreiking betreffende het Reglement van Orde voor PS bevat geen specifiek artikel omtrent de actieve informatieplicht. De beperkte relevantie van de reeds bestaande interne en externe documentatie op het gebied van de informatieplicht geeft het belang aan van dit onderzoek en een nadere beschouwing op de wijze van invulling van de actieve informatieplicht.

⁵¹ In subparagraaf 4.3.1 is gemotiveerd dat externe documenten die grotendeels vergelijkbaar zijn aan de (conclusies getrokken over de) geïnventariseerde interne documentatie niet in dit onderzoek zijn meegenomen.

Toepassing informatieplicht

In dit hoofdstuk staat de toepassing van de informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg vanaf 2005 tot en met februari 2013 centraal (analyse deel II). Om de leesbaarheid te bevorderen wordt binnen dit hoofdstuk gesproken van de periode 2005-2013. De toepassing van de informatieplicht is in kaart gebracht middels een inhoudsanalyse van alle vergaderstukken en besluiten van PS en commissies van de provincies Noord-Brabant en Limburg. De stukken zijn gecodeerd aan de hand van een instructie (te vinden in bijlage 3).

Een schematisch overzicht van de gecodeerde vergaderstukken en besluiten van PS en commissies is te vinden in bijlage 7 (provincie Noord-Brabant) en bijlage 8 (provincie Limburg) van dit rapport. Uit deze documentatie blijkt dat de informatieplicht gedurende de onderzoeksperiode 32 maal is toegepast binnen de provincie Noord-Brabant en 52 maal binnen de provincie Limburg. Indien de informatieplicht meerdere keren in één document is benoemd, is dit als één keer beschouwd. In alle gevallen dat de informatieplicht is toegepast heeft deze betrekking op de actieve informatieplicht en in een enkel geval tevens op de passieve informatieplicht. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk gesproken over ‘informatieplicht’. In alle gevallen wordt hiermee de actieve informatieplicht bedoeld en in een enkel geval tevens de passieve informatieplicht.

Op basis van bijlage 7 en 8 kunnen een drietal specifieke uitspraken worden gedaan over de (wijze van) toepassing van de informatieplicht binnen de onderzochte provincies. Allereerst worden uitspraken gedaan over de toepassing van de informatieplicht door de tijd heen. Dit schetst een beeld van de frequentie van de toepassing van de informatieplicht binnen elk onderzocht jaar. Ten tweede worden uitspraken gedaan over de wijze van toepassing middels de gecodeerde kernbegrippen (praktisch, juridisch of theoretisch). Op basis hiervan wordt duidelijk of er sprake is van een (on)duidelijkheid voortvloeiend uit een praktijksituatie (praktisch kernbegrip); of er sprake is van een wens omtrent hoe in de toekomst invulling moet worden gegeven aan de plicht (theoretisch kernbegrip); of dat er bijvoorbeeld sprake is van het louter feitelijk toelichten van de wet (juridisch kernbegrip). Tot slot worden uitspraken gedaan over de wijze van toepassing middels de gecodeerde knelpunten. In het theoretisch kader zijn een achttal knelpunten onderscheiden, zoals het verstrekken van te veel of te weinig informatie.

In paragraaf 6.1 worden deze uitspraken gedaan voor de provincie Noord-Brabant en in paragraaf 6.2 voor de provincie Limburg. Paragraaf 6.3 betreft een vergelijking van de resultaten van beide provincies, waarbij duidelijk wordt in hoeverre de provincies Limburg en Noord-Brabant wat betreft de toepassing van de informatieplicht van elkaar verschillen.

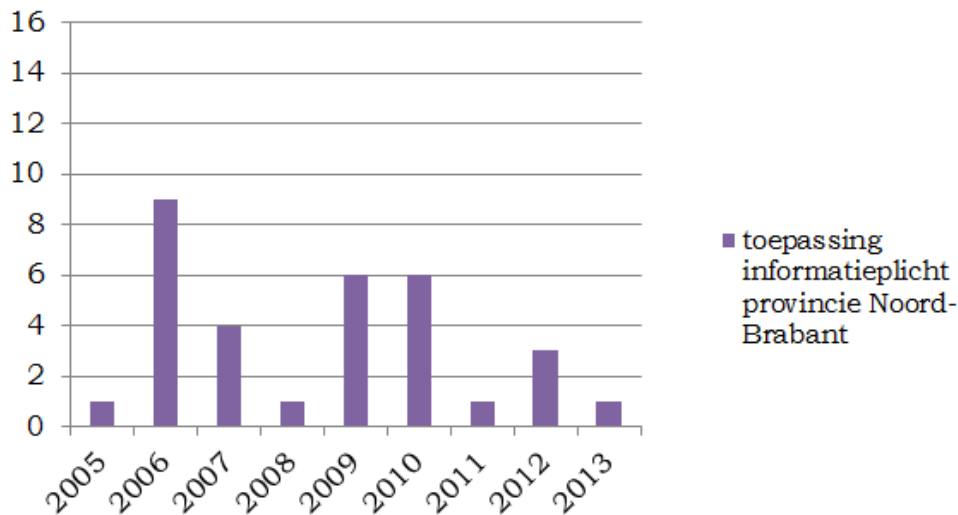
6.1 Provincie Noord-Brabant

In deze paragraaf worden uitspraken gedaan over de (wijze van) toepassing van de informatieplicht binnen de provincie Noord-Brabant tijdens de periode 2005-2013.

6.1.1 Toepassing door de tijd heen

In figuur 4 is een overzicht te vinden van de frequentie van de toepassing van de informatieplicht gedurende de onderzochte periode 2005-2013.

Figuur 4: Toepassing informatieplicht gedurende 2005-2013 bij de provincie Noord-Brabant

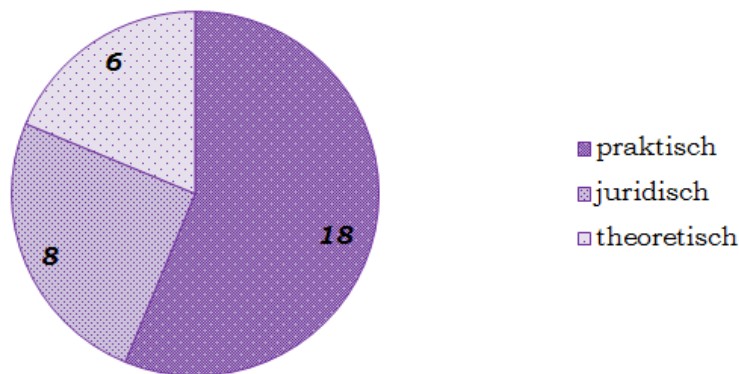


In alle onderzochte jaren is de informatieplicht binnen de provincie Noord-Brabant toegepast. Uit het figuur blijkt dat er sprake is van een schommelbeweging: de mate van toepassing van de informatieplicht wisselt door de jaren heen. Dit betekent dat er geen sprake is van een tendens van een toe- of afnemende (on)duidelijkheid omtrent de informatieplicht. In het jaar 2006 werd de informatieplicht het meest toegepast, namelijk negen keer. In 2009 en 2010 werd de informatieplicht eveneens vaak toegepast, namelijk in beide jaren zes maal. In de jaren 2005, 2008, 2011 en in de maanden januari en februari van 2013 werd de informatieplicht slechts één keer toegepast.

6.1.2 Wijze van toepassing: Kernbegrippen

Op basis van de aan de tekstfragmenten gekoppelde kernbegrippen (zie bijlage 7) kan een uitspraak worden gedaan over de wijze van toepassing van de actieve informatieplicht. In figuur 5 is weergegeven hoe vaak elk kernbegrip (praktisch, juridisch of theoretisch) is toegekend.

Figuur 5: Toepassing van de informatieplicht bij de provincie Noord-Brabant: kernbegrippen



In meer dan de helft van de gevallen (N=18) betreft het een praktische toepassing van de informatieplicht. Met praktische toepassing wordt bedoeld op (on)duidelijkheden die voortvloeien uit een toepassing van de informatieplicht in de praktijk. Het gaat bij een praktische toepassing dus niet om een feitelijke toelichting van de wet of een wens voor de toekomst. In vrijwel alle gevallen (N=15) is er binnen de provincie Noord-Brabant sprake van een negatieve praktische toepassing. In vier van de onderzochte documenten is zelfs naar voren gekomen dat een motie omtrent (onder meer) de actieve informatieplicht is ingediend. De negatieve praktische toepassing komt met name helder tot uitdrukking in de notulen van de vergaderingen van PS en de commissies, waarin bijvoorbeeld wordt uiteengezet hoe de invulling van de actieve informatieplicht discussie veroorzaakt bij (leden van) PS of GS. Zo wordt tijdens de PS vergadering van 24 augustus 2012 door een lid aangegeven: “Het was duidelijk dat er geen ruimte was binnen bestaande beleidsregels. Het was ook duidelijk dat er een ongelooflijk grote zak geld op tafel moest komen en dus had de gedeputeerde ons daarover moeten informeren” (p. 34).

Een juridische toepassing (N=8) van de informatieplicht is ook bij de provincie Noord-Brabant terug te zien. Dit betekent dat de wet feitelijk toegelicht wordt, waarbij er geen vertaling naar de praktijk plaatsvindt. Betreffende de juridische toepassing wordt geconstateerd dat het hierbij vaak om een advies van een commissie of institutie gaat, die bezien vanuit de wet uiteenzetten wat de (on)mogelijkheden zijn voor PS, dan wel GS of de CdK. Adviesbureau Simmons & Simmons (2006) lichten bijvoorbeeld toe dat “op grond van artikel 167 lid 2 PW GS (en de gedeputeerden afzonderlijk), PS álle inlichtingen dienen te verstrekken die PS voor de uitoefening van hun taak nodig hebben” (p. 2).

Tot slot is ook de theoretische toepassing (N=6) van de informatieplicht terug te zien bij de provincie Noord-Brabant. Een theoretische toepassing ligt tussen een praktische en juridische toepassing in. Dat betekent dat de wet bijvoorbeeld is toegepast op een specifieke situatie, maar er geen probleem in de praktijksituatie als aanleiding daarvoor kan worden aangemerkt. De theoretische toepassing komt vaak naar voren in de concrete doelstellingen of beoogde effecten die binnen het provinciebestuur zijn geformuleerd. Zo wordt in een commissievergadering voor Economische Zaken en Bestuur aangegeven dat het “een beoogd effect is om in het kader van de actieve informatieplicht Provinciale Staten te informeren

over de afronding van de vervreemding van de aandelen Essent” (Provincie Noord-Brabant, 28 juni 2011, p. 5).

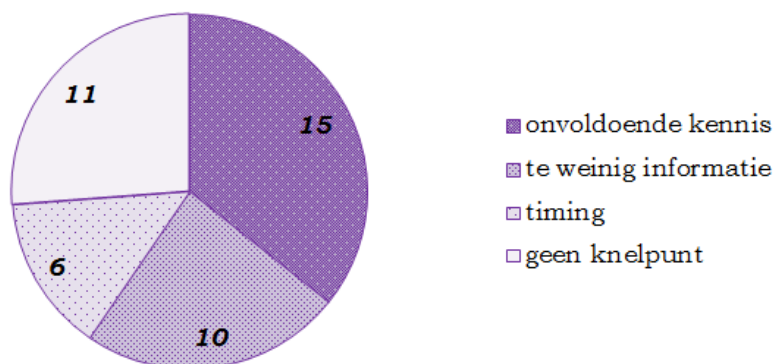
6.1.3 Wijze van toepassing: Knelpunten

Op basis van de aan de tekstfragmenten gekoppelde knelpunten (zie bijlage 7) kan eveneens een uitspraak worden gedaan over de wijze van toepassing van de actieve informatieplicht.

Als eerste wordt opgemerkt dat in 11 van de 32 tekstfragmenten geen knelpunt is aangetroffen. Bij deze 11 tekstfragmenten is er telkens sprake van een neutrale, dan wel positieve toepassing van de informatieplicht. Dit betekent dat er bijvoorbeeld wordt aangegeven hoe invulling is - of zal worden - gegeven aan de informatieplicht. Er is geen relatie te onderkennen tussen de tekstfragmenten die geen knelpunt bevatten en het gecodeerde kernbegrip.

In de meerderheid van de tekstfragmenten (N=21) is de toepassing van de informatieplicht van negatieve aard. Dit aangezien bij deze tekstfragmenten telkens één of meerdere knelpunten zijn toegekend. Het betreft in totaal 31 knelpunten.⁵² In figuur 6 is weergegeven hoe vaak elk type knelpunt is toegekend. De knelpunten te veel informatie, gekleurde informatie, foutieve informatie, beperkte toegankelijkheid en negeren van informatie zijn niet in de tekstfragmenten aangetroffen.

Figuur 6: Toepassing van de informatieplicht bij de provincie Noord-Brabant: knelpunten



Er is een relatie tussen het gecodeerde kernbegrip en het gecodeerde knelpunt. Als een tekstfragment met een theoretische of juridische toepassing een knelpunt bevat, heeft deze altijd betrekking op het knelpunt kennis. Een tekstfragment met een praktische toepassing, waarbij sprake is van één of meerdere knelpunten, kan ook op andere knelpunten dan kennis betrekking hebben.

Het knelpunt onvoldoende kennis is het vaakst (N=15) van alle knelpunten terug te vinden in de tekstfragmenten. In de tekstfragmenten gaat het dan bijvoorbeeld om een (gevraagd) juridisch advies over de invulling van de actieve informatieplicht. Het knelpunt onvoldoende

⁵² Doordat aan sommige tekstfragmenten meerdere knelpunten zijn toegekend, is het aantal knelpunten groter dan de totale frequentie van de toepassing van de informatieplicht gedurende de onderzochte periode 2005-2013 (zoals weergegeven in figuur 4).

kennis komt ook op een andere manier naar voren. In de tekstfragmenten zijn bijvoorbeeld meningsverschillen tussen PS en GS over de invulling of strekking van de actieve informatieplicht terug te vinden. Dit duidt op een uiteenlopende informatiebehoefte. In een commissievergadering wordt bijvoorbeeld aangegeven: “het college en de commissie blijken van mening te blijven verschillen over de invulling van de actieve informatieplicht” (provincie Noord-Brabant, 24 september 2010, p. 2). Daarnaast is in de tekstfragmenten ook de behoefte aan een toelichting op de actieve informatieplicht terug te vinden. Tevens komt de behoefte aan meer duidelijkheid omtrent de betekenis van de actieve informatieplicht naar voren in de tekstfragmenten. Het gaat in de tekstfragmenten dus zowel om (juridische) kennis over wat de actieve informatieplicht is, als kennis over de informatiebehoefte en verwachtingen van PS, GS en de CdK.

Ook het knelpunt te weinig informatie is vaak (N=10) in de tekstfragmenten terug te zien. Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om dat PS(-leden) aangeven, dat GS hen (meer) hadden moeten informeren. Ook kan het gaan om kritiek vanuit PS die vinden dat GS c.q. de CdK te weinig hebben geïnformeerd of hebben nagelaten om PS te informeren. Daarnaast is in de tekstfragmenten naar voren gekomen dat de aard van het onderwerp (zie subparagraaf 3.2.2) een reden vormt om te weinig te informeren. In de tekstfragmenten komt naar voren dat PS bijvoorbeeld van mening zijn dat GS en de CdK ook moeten informeren als het niet goed gaat. Andere voorbeelden waarbij PS van mening zijn dat GS en de CdK moeten informeren betreffen koersafwijkingen of situaties waarin er sprake is van een grote hoeveelheid geld.

Tot slot is het knelpunt timing in de tekstfragmenten terug te zien (N=6). Hierbij gaat het om kritische opmerkingen van Statenleden omtrent het moment van informeren door GS en/of de CdK. Meer in het bijzonder gaat het om het vernemen van de informatie via de pers of het te laat ontvangen van informatie. Een voorbeeld hiervan is de opmerking van een Statenlid “(...) en nu pas informatie daarover. Hoe is dat te rijmen met de actieve informatieplicht?” (Provincie Noord-Brabant, 18 september 2006, p. 5).

6.1.4 Resumé

Allereerst wordt op basis van de voorgaande subparagrafen geconstateerd dat de toepassing van de informatieplicht door de tijd heen wordt gekarakteriseerd door een schommelbeweging: de informatieplicht wordt afwisselend meer en minder toegepast binnen de provincie Noord-Brabant. De toepassing van de informatieplicht, welke meestal praktisch van aard is, wordt gekenmerkt door discussie tussen PS(-leden, fracties of commissies) en GS over een al dan niet falende invulling van deze plicht. Er is geconstateerd dat de toepassing van de informatieplicht in de provincie Noord-Brabant vaak problematisch is. In meer dan de helft van de tekstfragmenten omtrent de informatieplicht zijn één of meer knelpunten aangetroffen. Hierbij gaat het om de knelpunten onvoldoende kennis, te weinig informatie en timing.

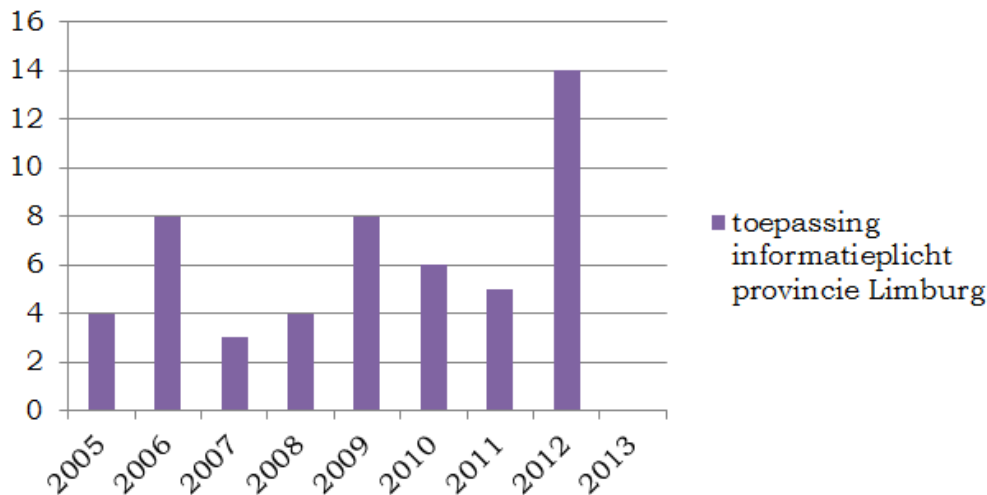
6.2 Provincie Limburg

In deze paragraaf worden uitspraken gedaan over de (wijze van) toepassing van de informatieplicht binnen de provincie Limburg tijdens de periode 2005-2013.

6.2.1 Toepassing door de tijd heen

Een overzicht van de frequentie van de toepassing van de informatieplicht gedurende de onderzochte periode 2005-2013 is te vinden in figuur 7.

Figuur 7: Toepassing informatieplicht gedurende 2005-2013 bij de provincie Limburg

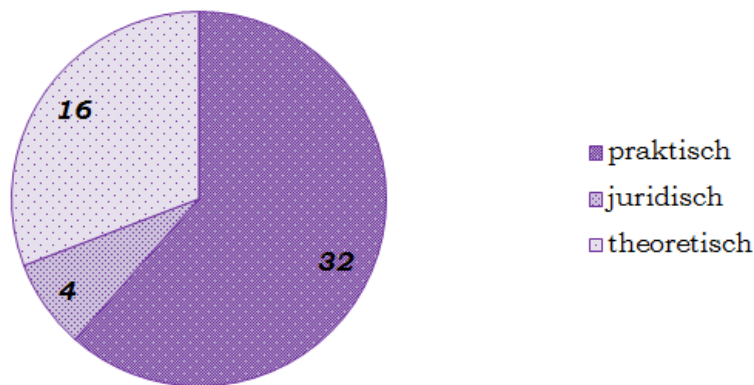


Uit het figuur blijkt dat de informatieplicht alleen in het jaar 2013 niet is toegepast. Hierbij dient opgemerkt te worden dat louter de maanden januari en februari van het jaar 2013 zijn onderzocht. De informatieplicht wordt wisselend binnen de provincie Limburg toegepast. Er is geen sprake van een constante stijging of daling, maar van een zogenaamde schommelbeweging. De informatieplicht wordt het vaakst in het jaar 2012 toegepast, namelijk maar liefst 14 keer. In de periode daarvoor wordt de informatieplicht ieder jaar tussen de drie en de acht keer toegepast.

6.2.2 Wijze van toepassing: Kernbegrippen

Op basis van de aan de tekstfragmenten gekoppelde kernbegrippen (zie bijlage 8) kan een uitspraak worden gedaan over de wijze van toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincie Limburg. In figuur 8 is weergegeven hoe vaak elk kernbegrip is toegekend.

Figuur 8: Toepassing van de informatieplicht bij de provincie Limburg: kernbegrippen



In meer dan de helft van de gevallen (N=32) is er binnen de provincie Limburg sprake van een praktische toepassing van de informatieplicht. Hierbij gaat het meestal (N=29) om een negatieve praktische toepassing. In één geval was er zelfs sprake van een ingediende motie. De praktische toepassing komt met name tot uitdrukking in de notulen van diverse PS- of commissievergaderingen. Hierbij gaat het vaak om opmerkingen van PS(-leden) over de wijze waarop niet (adequaat) of juist afdoende invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. Dergelijke opmerkingen zijn in diverse notulen van vergaderingen aan te treffen. Een voorbeeld betreft de volgende uiting van een Statenlid gedurende een Statenvergadering:

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er in de informatieplicht van GS richting onze Staten iets onzorgvuldig en onvolledig gebeurd is. In dit geval zelfs te laat. Een collega (...) heeft net al aangegeven dat het onbegrijpelijk is dat er 24 uur van tevoren zo'n dringend probleem bij ons op het bordje wordt gelegd. (Provinciale Staten Limburg, 11-12 oktober 2012, p. 148)

Naast de praktische toepassing van de informatieplicht, is er binnen de provincie Limburg in bijna één derde van de gevallen (N=16) sprake van een theoretische toepassing. Hierbij gaat het vaak om (uitgesproken wensen of doelen betreffende) hoe in de toekomst invulling zal of dient te worden gegeven aan de actieve informatieplicht. Een voorbeeld hiervan betreft de mededeling van een gedeputeerde dat PS geïnformeerd worden, indien er bijvoorbeeld afwijkingen ten aanzien van of mededelingen over de inhoud van een begroting zijn (Provinciale Staten Limburg, 2 maart 2012).

Tot slot komt ook de juridische toepassing van de informatieplicht voor binnen de provincie Limburg, zij het in geringe mate. Hiervan is slechts vier maal sprake. Een voorbeeld hiervan betreft de notitie 'informatierecht versus geheimhoudingsplicht', waarin onder meer wordt toegelicht wat de wettelijke (on)mogelijkheden van de actieve informatieplicht zijn (provincie Limburg, 28 september 2007).

6.2.3 Wijze van toepassing: Knelpunten

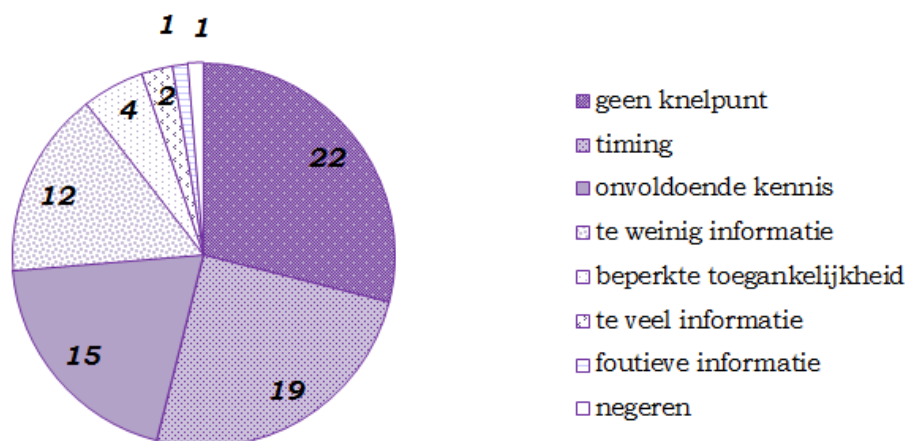
Op basis van de aan de tekstfragmenten gekoppelde knelpunten (zie bijlage 8) kan eveneens een uitspraak worden gedaan over de wijze van toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincie Limburg.

Als eerste wordt geconstateerd dat in 22 van de 52 tekstfragmenten geen knelpunt is aangetroffen. Indien deze 22 tekstfragmenten zonder knelpunt worden gerelateerd aan de gecodeerde kernbegrippen kunnen een aantal uitspraken worden gedaan:

- Terwijl de meerderheid van alle onderzochte tekstfragmenten een praktische toepassing betreft (zie figuur 8), hebben slechts 3 van de 22 tekstfragmenten zonder knelpunt betrekking op een praktische toepassing.
- 15 van de 16 tekstfragmenten met een theoretische toepassing bevatten geen knelpunten.
- De tekstfragmenten met een juridische toepassing bevatten geen knelpunten.

In de meerderheid van de tekstfragmenten is de toepassing van de informatieplicht (N=30) van negatieve aard. In deze dertig tekstfragmenten zijn telkens één of meerdere knelpunten aangetroffen. Het betreft in totaal 54 knelpunten⁵³, waarvan er 53 zijn aangetroffen in tekstfragmenten met een praktische toepassing. In figuur 9 is weergegeven hoe vaak elk type knelpunt is toegekend. Louter het knelpunt gekleurde informatie is niet in de onderzochte documentatie aangetroffen.

Figuur 9: Toepassing van de informatieplicht bij de provincie Limburg: knelpunten



Het knelpunt timing is het vaakst (N=19) van alle knelpunten aangetroffen in de tekstfragmenten. Het knelpunt timing is op een vijftal verschillende wijzen in de onderzochte tekstfragmenten aangetroffen. Als eerste kan het gaan om opmerkingen vanuit PS betreffende het niet tijdig verstrekken van c.q. de lange wachttijd op informatie. Een tweede punt waarop het knelpunt timing binnen de provincie Limburg betrekking heeft, zo blijkt uit de onderzochte documentatie, zijn situaties waarin PS de informatie - niet via GS, maar - via de pers moeten vernemen. Op grond van de documentatie wordt opgemerkt dat een uiting door een gedeputeerde of commissaris via de pers door Statenleden als niet voldaan aan de actieve informatieplicht wordt beschouwd. Ten derde gaat het in een aantal tekstfragmenten over vragen of opmerkingen betreffende het moment waarop GS van plan zijn PS te informeren. Zo wordt bijvoorbeeld door een Statenlid kritisch opgemerkt dat PS niet, zoals

⁵³ Doordat aan sommige tekstfragmenten meerdere knelpunten zijn toegekend, is het aantal knelpunten groter dan de totale frequentie van de toepassing van de informatieplicht gedurende de onderzochte periode 2005-2013 (zoals weergegeven in figuur 7).

een GS-lid wil, pas achteraf geïnformeerd willen worden (Provinciale Staten Limburg, 9 oktober 2009). Ten vierde heeft het knelpunt timing in een van de tekstfragmenten betrekking op het niet verstrekken van informatie gedurende de gehele beleidscyclus. Tot slot heeft het knelpunt timing binnen de provincie Limburg betrekking op situaties waarbij vlak voor aanvang van de vergadering informatie wordt verstrekt. Een voorbeeld betreft de uitspraak van een PS-lid gedurende een Statenvergadering:

Gedeputeerde Staten hadden maar liefst twee vergaderingen nodig om te kunnen besluiten waarover de Staten wel of niet zouden worden geïnformeerd. Uiteindelijk hebben wij op het laatste moment de stukken mogen ontvangen om in debat te kunnen gaan. Deze vertraging, deze actuele situatie is tekenend voor de wil van Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten te informeren (...). Waarom wordt de gang van zaken haast angstvallig verborgen gehouden? De Provincie en het provinciaal bestuur met de ambtelijke organisatie vormen een publiek orgaan, waarbij niet alleen openheid, maar ook het daadwerkelijk openstaan voor andere opvattingen en ideeën en transparantie op de eerste plaats zouden moeten staan (...). Gezien het late tijdstip waarop Gedeputeerde Staten hebben beslist ter zake relevante stukken ter inzage te geven, zijn wij genoodzaakt met een minimale voorbereidingstijd te reageren. (Provinciale Staten Limburg, 18 april 2008, p. 48)

Het knelpunt onvoldoende kennis (N=15) komt binnen de provincie Limburg relatief gezien eveneens vaak voor, waarbij opmerkelijk is dat dit knelpunt in iets meer dan de helft van de gevallen (N=8) betrekking heeft op het jaar 2012. Het knelpunt onvoldoende kennis kan op diverse zaken duiden. Als eerste kan er sprake zijn van twijfel vanuit PS of het college zich bewust is van de reikwijdte van de actieve informatieplicht. Daarnaast kan er sprake zijn van een verzoek of twijfel vanuit PS of er (in het algemeen of op bepaalde aspecten) aan de actieve informatieplicht is voldaan. Ook kan er sprake zijn van onenigheid of onduidelijkheid over de wijze waarop de actieve informatieplicht is of wordt ingevuld. Zo geeft een PS-lid tijdens een Statenvergadering aan dat hij het oneens is met de gedeputeerde dat deze tot één miljoen euro zelf wil kunnen beslissen (Provinciale Staten Limburg, 9 oktober 2009, p. 31).

Naast timing en onvoldoende kennis is ook te weinig informatie (N=12) te vinden in de top drie van meest voorkomende knelpunten ten aanzien van de informatieplicht binnen de provincie Limburg. In de tekstfragmenten waarbij sprake is van het knelpunt te weinig informatie kan het allereerst gaan om geheel niet verstrekte informatie.⁵⁴ Zo geeft een Statenlid in een vergadering bijvoorbeeld aan dat “de Staten destijds niet, en ik herhaal, niet geïnformeerd zijn” (Provinciale Staten Limburg, 14 december 2012, p. 53). Daarnaast omvatten een aantal tekstfragmenten situaties waarbij bepaalde informatie wordt gemist (zoals bepaalde adviezen of bepaalde zaken die geschrappt zijn). Tevens betreffen de tekstfragmenten situaties waarbij er (vragen vanuit PS zijn of er) onvoldoende of onvolledig is geïnformeerd in het algemeen of ten aanzien van bepaalde aspecten (uit het handvest omtrent de actieve informatieplicht) in het bijzonder.

⁵⁴ Geheel niet geïnformeerd valt binnen dit onderzoek onder de noemer te weinig geïnformeerd (zie subparagraaf 3.2.2).

Er zijn ook een aantal knelpunten in de tekstfragmenten te onderscheiden die minder vaak voorkomen. Dit betreft allereerst het knelpunt beperkte toegankelijkheid (N=4). Het knelpunt beperkte toegankelijkheid betekent binnen dit onderzoek dat de informatie lastig te verkrijgen of lastig te interpreteren is voor de volksvertegenwoordiging (zie subparagraaf 4.2.2). In de tekstfragmenten komen een aantal van deze aspecten specifiek terug. In een van de tekstfragmenten wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat een Statenlid “zelfs per e-mail bij de CdK om een kopie van deze brief heeft moeten vragen” (Provincie Limburg, 26 januari 2007, p. 1). Deze opmerking geeft aan dat de informatie lastig verkrijgbaar is en daarmee de toegankelijkheid beperkt is. Daarnaast komt in een ander tekstfragment de beperkte interpreteerbaarheid terug in de zin van vage informatie. De lastige interpreteerbaarheid van de informatie blijkt ook uit de volgende opmerking van een Statenlid tijdens een vergadering: “Juist om te voorkomen dat Statenleden elke zin letter voor letter moeten bestuderen, is er een actieve informatieplicht” (Provinciale Staten Limburg, 14 september 2012, p. 11).

Een ander knelpunt dat niet vaak in de tekstfragmenten naar voren komt betreft het ontvangen van te veel informatie (N=2). Uit de tekstfragmenten blijkt dat de Statenleden binnen de provincie Limburg ongewenst omvangrijke documenten ontvangen of dat niet alle ontvangen informatie relevant is voor de uitoefening van hun taken. De volgende uiting van een Statenlid weerspiegelt een kritische houding ten opzichte van de omvang van de informatie: “Men kan er niet van uitgaan dat duizenden pagina’s (...) worden doorgelezen” (Provinciale Staten Limburg, 14 september 2012, p. 11). Daarnaast maakt de opmerking van een ander Statenlid helder dat niet alle ontvangen informatie relevant is: “Ik heb zelden een stuk gelezen waarin zoveel woorden nodig zijn om zo weinig te zeggen” (Provinciale Staten Limburg, 28 september 2007, p. 17).

Tot slot zijn de knelpunten foutieve informatie (N=1) en het negeren van informatie (N=1) in de tekstfragmenten aangetroffen. Dit laatste knelpunt is in één tekstfragment terug te zien, waarbij er vanuit de zijde van PS werd afgevraagd waarom er geen uitvoerige toelichting was gegeven door een gedeputeerde (Provincie Limburg, 6 april 2012). Daarnaast is in één tekstfragment het knelpunt foutieve informatie aangetroffen. Voornamelijk het woord ‘voorgelogen’ in het volgende citaat duidt op het knelpunt foutieve informatie:

De farce rondom de actieve informatieplicht bij de graaiersregeling leidde bij de VVD-fractie tot grote zorgen, namelijk zorgen over de beeldvorming van een gedeputeerde (...). De Staten en alle Limburgers mogen dan ook keihard worden voorgelogen, want voor deze machtspolitici is alles geoorloofd om de schone schijn op te houden. Hoe pluche wil men het hebben? Dat terzijde. (Provinciale Staten Limburg, 2 november 2012, p. 12).

Of er daadwerkelijk sprake was van foutieve informatie wordt in de betreffende vergadering fel bediscussieerd. Dat er hierover twijfel was – ook al betreft het slechts één tekstfragment – kan als opmerkelijk worden bestempeld. In het theoretisch kader is namelijk geconstateerd dat het verstrekken van foutieve informatie als een politieke doodzonde wordt beschouwd (Enthoven, 2011, p. 333, 405; NRC Handelsblad, 2005, p. 3).

6.2.4 Resumé

Betreffende de toepassing van de informatieplicht binnen de provincie Limburg is in subparagraaf 6.2.1 geconstateerd dat deze gekenmerkt wordt door een schommelbeweging (afwisselend meer en minder toepassing door de tijd heen). Daarnaast is opgemerkt dat er in de meerderheid van de tekstfragmenten sprake is van een praktische toepassing van de informatieplicht. Hierbij gaat het vaak om (kritische) uitingen aan de zijde van PS omtrent de manier waarop afdoende c.q. niet (adequaat) invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht door GS of de CdK. Tot slot is geconstateerd dat de toepassing van de informatieplicht vaak problematisch is. In meer dan de helft van de tekstfragmenten omtrent de informatieplicht zijn één of meer knelpunten te onderkennen. Als er sprake is van een knelpunt, gaat het in 85,2% van de gevallen om de knelpunten timing, onvoldoende kennis of te weinig informatie. In de overige gevallen is er sprake van foutief informeren, het negeren van informatie, een beperkte toegankelijkheid van informatie of informatie-overload.

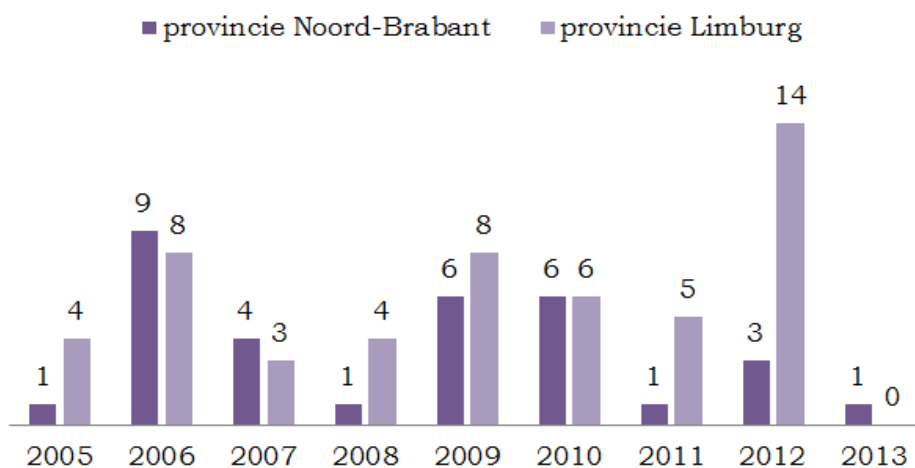
6.3 Vergelijking tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de toepassing van de informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg. Paragraaf 6.1 en 6.2 vormen de input van deze vergelijking. In voorgenoemde paragrafen zijn zowel voor de provincie Noord-Brabant als Limburg een drietal uitspraken gedaan omtrent de toepassing van de informatieplicht. De gedane uitspraken worden in deze paragraaf met elkaar vergeleken. Dit betekent dat er een vergelijking wordt gemaakt tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg ten aanzien van (1) de toepassing van de informatieplicht door de tijd heen, (2) de wijze van toepassing betreffende de kernbegrippen en (3) de wijze van toepassing betreffende de knelpunten.

6.3.1 Toepassing door de tijd heen

Ten aanzien van de toepassing door de tijd heen wordt als eerste opgemerkt dat de informatieplicht gedurende de onderzoeksperiode twintig maal vaker (dat is 62,5%) in de provincie Limburg is toegepast dan in de provincie Noord-Brabant. Waar binnen de provincie Noord-Brabant de piek lag in 2006 betreffende de frequentie van de toepassing van de informatieplicht, lag deze bij de provincie Limburg in 2012 (zie figuur 10).

Figuur 10: Toepassing informatieplicht (2005-2013) bij de provincies Noord-Brabant en Limburg



Uit het figuur blijkt dat het jaar 2006 (piek Noord-Brabant) een van de weinige jaren is dat de informatieplicht vaker in de provincie Noord-Brabant, dan in de provincie Limburg werd toegepast. Het figuur wekt de suggestie dat in de beginjaren van een coalitieperiode de toepassing toeneemt, piekt in het midden van de coalitieperiode en tegen het einde van de coalitieperiode weer afneemt. Aangezien er maar een beperkt aantal coalitieperioden zijn onderzocht (en soms niet een gehele periode, zoals de coalitieperiode 2011-2015) kan er niet met zekerheid een uitspraak over dit verband worden gedaan.

Een overeenkomst tussen de onderzochte provincies betreft de variatie in de toepassing van de informatieplicht door de tijd heen. Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg is er sprake van een schommelbeweging: de mate van toepassing van de informatieplicht wisselt (op vergelijkbare wijze) door de jaren heen.

6.3.2 Wijze van toepassing: Kernbegrippen

In subparagraaf 6.1.2 en 6.2.2 zijn aan de hand van de kernbegrippen (praktisch, juridisch of theoretisch) uitspraken gedaan over de wijze van toepassing van de informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg. Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg is in meer dan de helft van de gevallen sprake van een praktische toepassing van de informatieplicht. Hierbij gaat het in beide provincies vaak om opmerkingen die PS(-leden) hebben over de wijze waarop niet (adequaat) of juist afdoende invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg gaat het echter meestal om een negatieve praktische toepassing. Dit betekent dat er in elk tekstfragment met een praktische toepassing meestal sprake is van één of meerdere knelpunten.

De juridische toepassing komt eveneens bij beide onderzochte provincies voor, hoewel in diverse mate. Binnen de provincie Noord-Brabant is er in een kwart van de gevallen sprake van een juridische toepassing van de informatieplicht, terwijl binnen de provincie Limburg in slechts 7,8% van de gevallen hiervan sprake is. Binnen de provincie Noord-Brabant zijn in de documentatie vaak juridische adviezen over de toepassing van de informatieplicht te vinden, terwijl dit binnen de provincie Limburg nauwelijks voorkomt.

Tot slot komt ook de theoretische toepassing in wisselende mate bij de onderzochte provincies voor. In de provincie Noord-Brabant gaat het in minder dan een vijfde van de gevallen (18,8%) om een theoretische toepassing, terwijl in de provincie Limburg in bijna een derde van de gevallen (30,8%) hiervan sprake is. Dit betekent dat in de onderzochte tekstfragmenten van de provincie Limburg vaker naar voren komt hoe in de toekomst invulling kan of dient te worden gegeven aan de informatieplicht.

6.3.3 Wijze van toepassing: Knelpunten

In subparagraaf 6.1.3 en 6.2.3 zijn aan de hand van de knelpunten (te veel informatie, te weinig informatie, etc.) voor de provincies Noord-Brabant en Limburg uitspraken gedaan over de wijze van toepassing van de informatieplicht. Bij de provincie Noord-Brabant bevat 34,4 procent van de tekstfragmenten geen knelpunt. Dit percentage is bij de provincie Limburg iets hoger, namelijk 42,3 procent.

Zowel bij de provincie Noord-Brabant als bij de provincie Limburg zijn in de meeste tekstfragmenten knelpunten aan te treffen. Binnen de provincie Noord-Brabant zijn er relaties te onderkennen tussen de tekstfragmenten met knelpunt(en) en de kernbegrippen, terwijl bij de provincie Limburg er ook relaties zijn te onderkennen tussen tekstfragmenten zonder knelpunten en de kernbegrippen. Zo heeft een tekstfragment met een juridische toepassing binnen de provincie Noord-Brabant altijd betrekking op het knelpunt kennis; en bevatten tekstfragmenten met een juridische toepassing binnen de provincie Limburg nooit knelpunten. De knelpunten hebben bij de provincie Limburg in 98,1 procent van de gevallen betrekking op een praktische toepassing.

Bij de provincie Noord-Brabant zijn in totaal 31 knelpunten onderscheiden in de tekstfragmenten, terwijl in de tekstfragmenten van de provincie Limburg 54 knelpunten zijn aangetroffen. Dat de provincie Limburg (absoluut gezien) meer knelpunten kent, wordt verklaard door het gegeven dat er binnen deze provincie twintig meer tekstfragmenten dan in de provincie Noord-Brabant zijn onderscheiden. Als hiervoor gecorrigeerd wordt - door het aantal tekstfragmenten met knelpunt(en) te relateren aan het totaal aantal knelpunten (zie tabel 10) - dan blijkt dat er verhoudingsgewijs in de provincie Limburg eveneens meer knelpunten dan in de provincie Noord-Brabant zijn te onderscheiden.

Tabel 10: Verhouding tekstfragment met knelpunt(en) ten opzichte van het aantal knelpunten

| Provincie | Aantal tekstfragmenten met knelpunt(en) | Aantal knelpunten | Verhouding (tekstfragmenten staat tot aantal knelpunten) |
|----------------------|--|--------------------------|---|
| <i>Noord-Brabant</i> | 21 | 31 | 1:1,48 ⁵⁵ |
| <i>Limburg</i> | 30 | 54 | 1:1,80 ⁵⁶ |

In de provincie Limburg zijn dus in absolute zin meer tekstfragmenten omtrent de toepassing van de informatieplicht te onderscheiden dan in de provincie Noord-Brabant, maar zijn er ook in relatieve zin meer knelpunten aangetroffen.

Als wordt ingezoomd op het type knelpunt dat is aangetroffen in de tekstfragmenten van de provincies Noord-Brabant en Limburg dan blijkt dat er verschillen zijn. In de provincie Noord-Brabant komen de knelpunten onvoldoende kennis, te weinig informatie en timing voor, terwijl in de tekstfragmenten van de provincie Limburg daarnaast ook de knelpunten beperkte toegankelijkheid, te veel informatie, foutieve informatie en het negeren van informatie zijn aangetroffen. In de provincie Limburg zijn er dus naast meer knelpunten (in absolute en relatieve zin), ook meer verschillende typen knelpunten te onderscheiden in de tekstfragmenten. Het kleuren van informatie is het enige knelpunt dat in geen van de tekstfragmenten van de provincies Noord-Brabant en Limburg is aangetroffen.

⁵⁵ In elk van de betreffende tekstfragmenten van de provincie Noord-Brabant worden gemiddeld 1,48 knelpunten aangetroffen.

⁵⁶ In elk van de betreffende tekstfragment van de provincie Limburg worden gemiddeld 1,8 knelpunten aangetroffen.

De top drie van knelpunten wordt bij beide provincies gevormd door dezelfde knelpunten: onvoldoende kennis, te weinig informatie en de timing van informatie. De rangorde van deze knelpunten binnen de top drie is bij de provincie Noord-Brabant en Limburg echter anders (zie tabel 11).

Tabel 11: Top drie meest voorkomende knelpunten per provincie

| Top drie knelpunten | Noord-Brabant (percentage t.o.v. totaal aantal knelpunten⁵⁷) | Limburg (percentage t.o.v. totaal aantal knelpunten⁵⁸) |
|----------------------------|--|--|
| 1 | Onvoldoende kennis (48,4%) | Timing (35,2%) |
| 2 | Te weinig informatie (32,3%) | Onvoldoende kennis (27,8%) |
| 3 | Timing (19,4%) | Te weinig informatie (22,2%) |

Binnen de provincie Noord-Brabant komt het knelpunt onvoldoende kennis het vaakst voor, terwijl binnen de provincie Limburg het knelpunt timing het vaakst voorkomt. Het knelpunt dat op nummer één staat bij de provincie Noord-Brabant, onvoldoende kennis, is goed voor bijna vijftig procent van het totaal aantal knelpunten. Bij de provincie Limburg is dit percentage lager: Het knelpunt dat het vaakst voorkomt, namelijk timing, vormt 35,2 procent van het totaal aantal knelpunten. Dit verschil kan worden verklaard doordat er in de provincie Limburg meer verschillende typen knelpunten (N=7) dan in de provincie Noord-Brabant (N=3) zijn aangetroffen.

Een overeenkomst tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg is dat de verschillende typen knelpunten op verschillende wijzen in de tekstfragmenten zijn terug te zien. Het knelpunt timing kan bijvoorbeeld betrekking hebben op het onwenselijk vernemen van de informatie via de pers, maar ook op te laat verkregen informatie. De type knelpunten - met uitzondering van de knelpunten die slechts één keer zijn aangetroffen - zijn op dergelijke verschillende wijzen in de tekstfragmenten van de provincies terug te zien.

6.3.4 Resumé

Wat betreft de toepassing van de informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn er een aantal overeenkomsten en verschillen aan te duiden. In beide provincies wordt de toepassing van de informatieplicht door de tijd heen gekenmerkt door een schommelbeweging, waarbij er sprake is van afwisselend meer en minder toepassing. Daarnaast is in beide provincies meestal sprake van een praktische toepassing en wordt de top drie van meest voorkomende knelpunten ingevuld door dezelfde knelpunten. Naast deze overeenkomsten zijn er ook een aantal verschillen betreffende de toepassing van de informatieplicht in beide provincies te onderkennen. Binnen de provincie Limburg is de informatieplicht twintig maal vaker toegepast dan in de provincie Noord-Brabant. Daarnaast zijn er binnen de provincie Limburg absoluut en relatief gezien meer knelpunten onderscheiden. Tot slot zijn er binnen de provincie Limburg ook meer verschillende typen knelpunten aangetroffen. Zo komt het knelpunt beperkte toegankelijkheid alleen bij de provincie Limburg voor.

⁵⁷ In verband met het afronden van de percentages op één decimaal is het totaal 100,1 procent.

⁵⁸ Het totaal is niet gelijk aan 100 procent, omdat er naast de in de tabel genoemde knelpunten nog andere knelpunten binnen de provincie Limburg zijn onderscheiden.

Ervaring van betrokkenen

In dit hoofdstuk komen, als laatste onderdeel van de analyse, de ervaringen met de actieve informatieplicht van een aantal betrokkenen uit de provincies Noord-Brabant en Limburg aan bod. Er hebben diepte interviews plaatsgevonden met leden van PS, leden van GS, de (plaatsvervangend) CdK, de (plaatsvervangend) Algemeen Directeur en de griffier van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Op basis van deze diepte interviews kunnen uitspraken worden gedaan over welke knelpunten zich ten aanzien van de actieve informatieplicht in de praktijk voordoen. In dit hoofdstuk is dit voor elke onderzochte provincie aangegeven.

In het methodologisch kader is aangegeven dat, om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen, geen persoonsnamen in dit rapport zijn opgenomen. Tevens zijn vanwege de anonimiteit een aantal personen onder dezelfde noemer verwerkt. De CdK en de leden van GS zijn in dit hoofdstuk verwerkt als leden van het Dagelijks Bestuur (DB). De (plaatsvervangend) Algemeen Directeur en de griffier zijn in dit hoofdstuk aangegeven met de term topambtenaar. Leden van PS en de vicevoorzitter van PS zijn aangegeven als Statenlid of lid van PS.

7.1 Provincie Noord-Brabant

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met de actieve informatieplicht van een aantal betrokkenen uit de provincie Noord-Brabant.

7.1.1 Te veel informatie

Te veel informatie wordt door de respondenten van de provincie Noord-Brabant als grootste knelpunt ervaren. In het theoretisch kader is aan bod gekomen dat het sturen van te veel informatie door bestuurders kan voortkomen uit de neiging om voor de zekerheid alle informatie door te sturen aan de volksvertegenwoordiging (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 92; Scheltema, 1992). Uit de afgenomen diepte interviews blijkt dat dit aspect inderdaad van toepassing is op de provincie Noord-Brabant. Een Statenlid geeft bijvoorbeeld aan:

Dat je overladen wordt met informatie maak ik hier heel veel mee. Een college of een bestuurder kan formeel zeggen: 'Ik heb jullie alles gegeven wat er maar enigszins voorhanden is'. Ondertussen zitten wij [PS, DM] met een brij – tegenwoordig is dat meer digitaal – van 'mijn hemel, moeten we ons daar doorheen [worstelen, DM]?'. Dan nog merk je dat je op achterstand staat. (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013)

Ook een topambtenaar binnen de provincie Noord-Brabant geeft in dit kader aan dat hem is opgevallen dat soms wordt gezegd: "We wisten eigenlijk niet zo goed wat we ermee moesten,

dus hebben we het maar aan de Staten gestuurd” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Er is binnen de provincie Noord-Brabant een sterke neiging om PS voor de zekerheid van alle informatie te voorzien. Het motto volgens een topambtenaar luidt dan ook “bij twijfel, doen” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 23-05-2013).

In het theoretisch kader is aan bod gekomen, dat naast dit risicovermijdend handelen, er ook te veel informatie kan worden verstrekt in de zin van herhaling van de boodschap (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004, p. 36, 92; Scheltema, 1992). Hiervan is volgens Statenleden eveneens sprake binnen de provincie Noord-Brabant. Statenleden doelen hierbij op de schrijfvaardigheden van de ambtenaren. Zo geeft een Statenlid aan dat er soms “bij wijze van spreken 10 pagina’s nodig zijn om datzelfde te zeggen, wat ik nu in drie zinnen zeg” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Een ander Statenlid geeft eveneens aan dat er sprake is van herhaling van informatie: “Veel ambtenaren – en ik snap dat – zijn zo bang dat ze niet de goede informatie of niet genoeg informatie aan de Staten geven, dat ze echt alles drie keer opschrijven: in drie verschillende vormen, in drie verschillende matrixen” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013).

Daarnaast speelt het knelpunt te veel informatie in de zin van het ontvangen van overbodige informatie (Enthoven, 2011, p. 80-84) een rol binnen de provincie Noord-Brabant. Dit betekent dat de Statenleden wel eens informatie ontvangen die ze niet hoeven te weten: de *need to know* is dan groter de *want to know* (zie ook figuur 1). Een Statenlid geeft bijvoorbeeld aan soms het idee te hebben dat het niveau van Statenleden wordt onderschat, waardoor dingen worden uitgelegd die elke doorsnee burger bij wijzen van spreken weet (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Tevens wordt door een Statenlid benadrukt dat het weinig zinvol is om zo veel mogelijk in een nota te zetten, zodat deze “zo dik mogelijk wordt” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Door zowel de informatieverstrekkers als informatieontvangers, wordt vaak getwijfeld aan de relevantie van de gestuurde informatie.

Overige bevindingen

Een aspect dat niet in het theoretisch kader tot uitdrukking komt, maar wel een relatie heeft met het ontvangen van te veel (overbodige) informatie, betreft de taakverdeling tussen GS en PS.⁵⁹ De heersende taakverdeling houdt in dat PS op hoofdlijnen dienen te sturen (dus niet op details) en GS verantwoordelijk zijn voor de uitvoering (Breeman et al., 2008, p. 79-87). Uit de diepte interviews komt naar voren dat deze taakverdeling een discussiepunt teweeg brengt. Er blijkt dat sommige leden van PS aan de ene kant behoefte hebben aan bepaalde details, omdat zij deze nodig achten om te kunnen sturen op hoofdlijnen⁶⁰, terwijl GS

⁵⁹ Dit aspect heeft ook een relatie met de knelpunten kennis en te weinig informatie. Er is voor gekozen om het aspect onder het knelpunt te veel informatie te scharen, omdat het verband met dit knelpunt het sterkst is.

⁶⁰ De actieve informatieplicht betekent dat GS en de CdK alle informatie aan PS dienen te verschaffen die PS nodig hebben voor hun taakuitoefening. Bij de taakuitoefening aan sich hoort geen detailinformatie (over de uitvoering), maar de redenering van sommige PS-leden is dat om de taak goed te kunnen uitoefenen detailinformatie nodig is. Of zoals een lid van het DB zegt: “Statenleden zouden

betwijfelen of de details relevant zijn voor de taakuitoefening van PS en het gevoel hebben dat ze te veel informatie verstrekken c.q. PS zich op het taakgebied van GS begeven. Aan de andere kant ontvangen sommige leden van PS details van GS, die zij niet relevant achten voor hun taakuitoefening.

Zo geeft een Statenlid aan dat het soms beter is om je “op details te richten, dan op hoofdlijnen” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Tegelijkertijd geeft ditzelfde Statenlid aan dat het voorkomt dat PS overladen worden “met dingen die (...) niet nodig zijn om de hoofdlijnen te kunnen bepalen” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Niet iedereen deelt de mening dat PS detailinformatie nodig hebben. Een ander Statenlid benadrukt juist dat PS op de grote lijnen moeten zitten en leden eventueel zelf extra informatie kunnen organiseren (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Ditzelfde Statenlid geeft daarnaast aan weet te hebben van PS-leden die wel behoefte hebben aan details. Dit geeft een extra complicatie aan, namelijk dat de *want to know* (en dus de informatiebehoefte) per Statenlid kan verschillen. Uit het diepte interview met het DB-lid blijkt dat deze zich bewust is van dit discussiepunt en voorgenoemde extra complicatie.

Uit de diepte interviews komt naar voren dat de respondenten zich bewust zijn van de positieve en negatieve kanten van het verstrekken, dan wel ontvangen van een enorme hoeveelheid informatie. De positieve kant kan gekoppeld worden aan de oorzaak c.q. de intentie; en de negatieve kant aan de gevolgen van de vele informatieverstrekking.

Ervaren negatieve kanten

In het theoretisch kader is aan bod gekomen dat het verstrekken van te veel informatie een aantal negatieve aspecten heeft, zoals het niet tot recht laten komen van relevante informatie, het vergroten van de onzekerheid en een beperkte verwerkingscapaciteit (Enthoven, 2011, p. 45, 93; Scheltema, 1992; Koeleman, 1999, p. 45; Kapteyn, 2004, p. 27; Stone, 2001). De respondenten - zowel de topambtenaren als de informatieverstrekkers en ontvangers - zijn zich bewust van één of meerdere van deze negatieve aspecten. Een gevolg van het verstrekken van veel informatie is dat het PS-leden tijd kost om te achterhalen of een stuk relevant is (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Daarnaast zijn een aantal respondenten zich bewust van de werklast die te veel informatie voor PS teweeg brengt, waardoor PS “door de bomen het bos niet meer zien” (lid DB, persoonlijke communicatie, 23-05-2013) of minder “in staat zijn de geboden informatie te verstouwen” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Dit is voornamelijk omdat Statenleden deeltijd politici zijn en in tegenstelling tot Kamerleden minder ambtelijke en fractie ondersteuning hebben. Een Statenlid ziet het als een plicht om alle aangeleverde informatie goed te bestuderen, maar vindt dit gezien de beschikbare tijd en hoeveelheid lastig (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). In het bijzonder voor kleine fracties wordt te

eigenlijk op hoofdlijnen moeten sturen, maar om je politiek te profileren moet je je vaak met details bezighouden” (persoonlijke communicatie, 23-05-2013).

Daarnaast wordt opgemerkt dat er sprake is van een paradoxaal verband: Er heerst overeenstemming dat er te veel informatie wordt ontvangen, hoewel er tegelijkertijd een wens is om meer details te ontvangen.

veel informatie als problematisch aangemerkt, omdat deze in tegenstelling tot grote fracties geen informatie tussen partijleden kunnen verdelen (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

Ervaren positieve kanten

Alle respondenten benadrukken een aantal positieve aspecten die verband hebben met het aspect te veel informatie. De respondenten ervaren het als positief dat GS en de CdK een houding aannemen om de Staten alle informatie te verstrekken. Het maximaal informeren komt niet voort uit een kwade wil om de Staten bewust te overspoelen met informatie, maar komt voort uit de intentie om de Staten te bedienen. Zo geeft een Statenlid aan: “de bedoeling van het college is echt heel goed” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Ook een topambtenaar geeft dit aan:

(...) als je de commissie agenda bekijkt, en je ziet wat daar ter kennisname aan stukken binnen[komt, DM], dat is een vorm van afronden ten gunste van de Staten (...). Als invulling van de actieve informatieplicht is het niet de bedoeling om het complex te maken naar de Staten, maar het is een afspiegeling van de houding dat al snel wordt gedacht: “dit moet ter kennisname op zijn minst actief of proactief naar de Staten.” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 23-05-2013)

De woorden ‘ten gunste van de Staten’ duiden erop dat de grote hoeveelheid aan informatie door GS/de CdK worden verstrekt vanuit goede bedoelingen. Een topambtenaar geeft daarbij aan dat een grote hoeveelheid informatie soms onvermijdelijk is, aangezien het bijvoorbeeld lastig is om iets op één A4-vel te zetten wat betrekking heeft op vijf miljoen euro (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Daarnaast blijkt uit de diepte interviews dat er binnen de provincie aandacht wordt geschonken aan het knelpunt te veel informatie. Een topambtenaar geeft aan dat wordt getracht om rekening te houden met de hoeveelheid informatie, aangezien “alsmaar toelaten wel eens averechts kan werken” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Tevens heerst overeenstemming dat niet de omvang van een stuk bepalend moet zijn, maar de inhoud. Via cursussen wordt getracht om de kwaliteit van stukken te vergroten. Een topambtenaar geeft aan dat tijdens zo’n cursus bijvoorbeeld wordt gezegd: “In plaats van dat je ervan uitgaat wat je allemaal weet en dat stuur je aan de Statenleden, ga je uit van wat een Statenlid nodig heeft om dat besluit te kunnen nemen” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Daarnaast zijn een aantal respondenten van mening dat als de informatie goed toegankelijk is, dit de pijn verzacht van te veel informatie.

7.1.2 Te weinig informatie

Het knelpunt te weinig informatie is in de diepte interviews met de respondenten in wisselende mate naar voren gekomen. Voornamelijk de Statenleden ervaren (enkele aspecten van het) te weinig informeren als een knelpunt. In het theoretisch kader zijn een vijftal varianten van het verstrekken van te weinig informatie uiteengezet.⁶¹ Het is mogelijk dat informatie (1) om strategische redenen achterwege blijft, aangezien er bijvoorbeeld angst is dat er geen consensus zal zijn (Enthoven, 2011; Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004).

⁶¹ Dit betreft een eigen onderverdeling, welke is opgesteld op basis van het werk van diverse theoretici.

Daarnaast komt het voor dat er te weinig informatie wordt verstrekt (2) vanwege een persoonlijk belang, waarbij bestuurders bijvoorbeeld gezichtsverlies proberen te vermijden (Niessen, 2003). Tevens is het mogelijk dat bestuurders (3) in reactie op informatie-overload minder informatie gaan verzenden c.q. informatie achterhouden (Reijnders, 2002; 2006). Het verstrekken van te weinig informatie kan ook te maken hebben met (4) de aard van het onderwerp. Mediagevoelige informatie is hier een voorbeeld van (Van Thijn & Cardoso Riberio, 2004). Tot slot (5) kan het weinig informeren relatie hebben met de demarcatie tussen oppositie- en coalitiepartij. Uit onderzoek op rijksniveau blijkt namelijk dat coalities vaak een informatievoorsprong hebben (Enthoven, 2011).⁶² In deze subparagraaf wordt voor elk variant bepaald in hoeverre deze van toepassing is op de provincie Noord-Brabant.

Vanwege strategische overwegingen

Een aantal respondenten geven aan dat soms te weinig c.q. geen informatie is verstrekt, vanwege redenen die kunnen worden geschaard onder de noemer strategisch belang. Zo geeft een Statenlid aan dat het regelmatig zo is “dat een bestuurder ervoor kiest [om informatie, DM] niet (...) naar PS of een raad te sturen, als de inhoud ervan niet in zijn straatje past” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Uit de interviews blijkt dat in plaats van alle mogelijke opties, afwegingen of belangen, soms alleen het voorstel van het college wordt voorgelegd (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013; topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Een Statenlid geeft aan dergelijke keuzes te begrijpen, maar dat betekent niet dat het lid deze accepteert. Daarnaast geeft dit lid aan dat het juist positief is als verschillende belangen, opties of standpunten in een stuk zijn terug te vinden. Het laten zien van andere overwegingen getuigt volgens het Statenlid van een doordachte afweging en beperkt daarnaast weerstand (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Sommige bestuurders gaan in de ogen van het Statenlid daar nog op “een krampachtige manier mee om” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013).

Vanwege een persoonlijk belang / in reactie op informatie-overload

Uit de diepte interviews is het te weinig informeren vanwege een persoonlijk belang niet als knelpunt aangemerkt. Tevens is niet geconstateerd dat de bestuurders in reactie op informatie-overload doorslaan naar de andere kant en te weinig informatie versturen.

Vanwege de aard van het onderwerp

Er zijn in de interviews een drietal redenen aangedragen die kunnen worden geplaatst onder de noemer aard van het onderwerp. Het kan allereerst zijn dat een onderwerp als te schadelijk om over te informeren wordt beschouwd. Zo wordt door een respondent geduid op de gevolgen van het informeren over “een van de meest vooraanstaande beursgenoteerde ondernemingen” (lid DB, persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Daarnaast komt het voor dat er niet wordt geïnformeerd over (externe) rapporten met kritische uitspraken (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Hieruit wordt afgeleid dat gedeputeerden soms niet de vuile was willen buitenhangen. Een topambtenaar geeft daarnaast aan dat er wel eens is gezegd: “Eigenlijk is dat een bevoegdheid van de Staten, maar dat is zo’n [kleinigheid, DM], daar hebben we ze maar niet mee lastig gevallen” (topambtenaar, persoonlijke

⁶² Voor een nadere toelichting op of meer voorbeelden van de varianten: zie subparagraaf 3.2.2.

communicatie, 28-05-2013). Hieruit blijkt dat iets als politiek irrelevant / te belastend zien een reden kan vormen om niet of weinig te informeren.

Vanwege de aard van de partij

De variant vanwege de aard van de partij komt ook in de interviews naar voren. Een Statenlid geeft aan dat bestuursleden bij politiek heikele punten eerder de coalitie inlichten c.q. aangeven hoe daarmee moet worden omgegaan (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Dit lid geeft eveneens aan dat het begrijpelijk is dat de oppositie dit vervelend vindt. Het Statenlid ziet hier echter geen oplossing voor (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Ook een ander Statenlid geeft aan dat er een verschil is tussen de informatievoorziening van coalitie- en oppositiepartijen, aangezien gedeputeerden vaak aanwezig zijn bij fractievergaderingen (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Hierdoor hebben de coalitiepartijen soms een informatievoorsprong. Dit Statenlid benadrukt verder dat er langs formele weg geen onderscheid is op te merken.⁶³ De topambtenaren en het DB-lid scharen zich daarachter. Het wordt juist als positief aangemerkt als de oppositie van dezelfde informatie wordt voorzien. Zo geeft een lid van het DB aan:

Het feit dat zowel bij een voorjaarsnota als bij een jaarrekening de leden van de oppositie vinden dat ze goed bediend zijn, dat streelt ons ook. Wij zitten er niet alleen om de coalitiepartijen te *pleasen*; we zitten er namens de hele Staten. (lid DB, persoonlijke communicatie, 23-05-2013)

Overige bevindingen

Meerdere respondenten geven aan dat zwaar wordt getild aan het knelpunt te weinig informatie. Het niet of te weinig informeren wordt namelijk beschouwd als een politieke doodzonde. In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat het verstrekken van foutieve informatie een politieke doodzonde is (Enthoven, 2011, p. 333, 405; NRC Handelsblad, 2005, p. 3). In de praktijk zijn er dus meerdere doodzondes te onderkennen. Dat te weinig informeren als zeer ernstig wordt ervaren vormt - in combinatie met de cultuur van eerder te veel dan te weinig informeren - mogelijk de reden waarom het knelpunt te weinig informatie binnen de provincie Noord-Brabant niet sterk aanwezig is. Niettemin nemen Statenleden maatregelen in dit kader: bijvoorbeeld door het inwinnen van eigen informatie. Zo geeft een Statenlid aan: “Als je alleen maar tot standpuntbepaling kan komen op grond van de stukken die je aangeleverd krijgt, of informatiebijeenkomsten vanuit de [ambtelijke organisatie, DM], dan vind ik dat je (...) nooit een volledig beeld hebt” (persoonlijke communicatie, 03-06-2013).

7.1.3 Gekleurde informatie

De geïnterviewde Statenleden en een topambtenaar hebben ervaringen met gekleurde informatie. Zo komt het voor dat informatie heel erg geschreven is in de richting van de

⁶³ Het informeren langs informele weg is in het theoretisch kader geplaatst onder het knelpunt beperkte toegankelijkheid (zie subparagraaf 3.2.5). Aangezien het in dit geval hoofdzakelijk gaat om het verschil in informatievoorziening tussen coalitie- en oppositiepartijen, is deze constatering onder de noemer aard van de partij geplaatst.

mening of het standpunt van de bestuurder (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013, 28-05-2013; topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). De respondenten geven aan dit logisch te vinden, aangezien een bestuurder iets wil bereiken. Daarnaast geeft de topambtenaar aan dat het voorkomt dat een bepaald scenario “niet écht een scenario is, maar erbij gehaald is. In dat geval is heel duidelijk welke de voorkeursvariant van het college is” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

7.1.4 Foutieve informatie

Het knelpunt foutieve informatie wordt door de respondenten divers ervaren. Een Statenlid benadrukt in één geval foutief te zijn geïnformeerd, waarbij zelfs sprake was van “een beetje boze opzet” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). PS zijn volgens het Statenlid toen “zelfs tijdens de Statenvergaderingen (...) onjuist geïnformeerd” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Een ander Statenlid is van mening dat het begrip foutieve informatie gekoppeld is aan politieke keuzes, aangezien het kan voorkomen – bijvoorbeeld vanwege iemands politieke ideologie – dat iemand denkt dat de argumenten van het college niet kloppen (persoonlijke communicatie, 03-06-2013; vgl. Enthoven, 2011, p. 21, 243). Wat foutief informeren is, wordt door de verschillende respondenten anders gedefinieerd c.q. ervaren. Een DB-lid geeft aan dat foutief informeren niet afhankelijk hoeft te zijn van de informatieverstrekker:

Vaak heb je als informatieverstrekker iets niet in de hand, omdat informatie bezoedeld wordt door andere partijen die wat vinden en onjuiste informatie verschaffen. Dan kom je [ineens, DM] als GS in de rol dat je niet de actieve informatieplicht hebt, maar dat je een reactieve informatieplicht hebt. (lid DB, persoonlijke communicatie, 23-05-2013)

Met reactieve informatieplicht bedoelt de respondent dat het college zich naar de Staten toe moet verantwoorden als gevolg van de onjuiste informatie die door andere partijen is verstrekt. Foutieve informatie hoeft dus niet door de bestuurder zelf veroorzaakt te worden. Het kan een gevolg zijn van een bewerking door andere partijen. Hieruit wordt afgeleid dat DB-leden wat betreft juist informeren ook afhankelijk zijn van andere partijen.

7.1.5 Beperkte toegankelijkheid van informatie

Uit de diepte interviews blijkt dat de beperkte toegankelijkheid van informatie een knelpunt vormt binnen de provincie Noord-Brabant. De beperkte toegankelijkheid heeft betrekking op zowel de interpreteerbaarheid als de verkrijgbaarheid van de informatie (Reijnders, 2002, p. 191; Jansen & Bots, 1989, p. 99; Van den Berg, 2002, p. 19).

Interpreteerbaarheid

Alle respondenten geven (in meer of mindere mate) aan dat de informatie lastig te interpreteren is, vanwege onder meer ambtelijk, wollig, complex, technisch dan wel juridisch taalgebruik. Zo geeft een Statenlid aan: “Ik ben noodgedwongen een halve jurist geworden” (persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Tevens geven een aantal respondenten aan dat de toegankelijkheid van informatie wordt belemmerd door het gebruik van Engelse termen. In

dit kader geeft een Statenlid aan dat het lezen van een contract lastig is, maar al helemaal als dit in het Engels is opgesteld (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Een lid van het DB wijst op de lastige afweging hierbij: een stuk met termen als *seed capital* voldoet aan de wensen van de economen, maar ditzelfde stuk wordt door ruimtelijke ordening specialisten niet begrepen (lid DB, persoonlijke communicatie, 23-05-2013).

Binnen de provincie Noord-Brabant is er een sterk bewustzijn dat de beperkte toegankelijkheid een knelpunt vormt. Middels cursussen probeert men ambtenaren te trainen om informatie helder te formuleren. Dit is volgens een topambtenaar echter een “proces van lange adem” (persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Daarnaast geeft een DB-lid aan dat men probeert te werken met opleggers: een soort samenvatting die helder de kern van het stuk weergeeft (persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Een Statenlid geeft in dat verband echter aan dat de samenvatting vaak de inleiding van het rapport is en in die zin geen toegevoegde waarde heeft (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

Verkrijgbaarheid

Een Statenlid geeft aan dat de verkrijgbaarheid van de informatie soms lastig is. Dit lid geeft aan dat er zelfs een uitdrukking voor ontwikkeld is: “het geheime laatje van [Andy,⁶⁴ DM]” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Het Statenlid geeft hierbij aan: “Dat [laatje, DM] ging dan op slot, want die informatie mochten we [PS, DM] alleen daar komen inzien”. (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Naast deze lastige verkrijgbaarheid, is er ten aanzien van de verkrijgbaarheid van informatie ook een positief aspect aan te merken. Positief in het kader van de verkrijgbaarheid is namelijk dat Statenleden rechtstreeks geïnformeerd kunnen worden door het ambtelijk apparaat en er voldoende instrumenten zijn om PS te informeren. Meerdere respondenten benadrukken dit als prettig te ervaren.

7.1.6 Negeren van informatie

Uit de diepte interviews blijkt dat het negeren van informatie niet als knelpunt wordt ervaren door de respondenten van de provincie Noord-Brabant.

7.1.7 Timing

De timing van informatie vormt een knelpunt binnen de provincie Noord-Brabant. Als eerste blijkt het wel eens voor te komen dat de informatie al in de krant staat, voordat PS erover geïnformeerd zijn door GS. Dit heeft volgens een DB-lid te maken met (1) de snelheid van de moderne media en (2) het gegeven dat er wel eens iets mis kan gaan (bijvoorbeeld omdat er niemand beschikbaar is om de stukken door te sturen naar PS). Het DB-lid geeft echter aan dat de “stelregel is [om informatie, DM] eerst bij de Statenleden en de commissies bekend te maken, voordat het überhaupt aan de pers vrijgegeven wordt” (persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Daarnaast denkt een Statenlid dat de informatieverschaffing op bepaalde momenten getimed wordt, omdat er anders “vreselijke dingen gebeuren in de ogen van de ander” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

⁶⁴ Om de anonimiteit te waarborgen is de naam gefingeerd.

Een ander aspect waarop de timing van informatie betrekking heeft is dat “vaak de gewenste behandeling door het college als uitgangspunt wordt genomen (...) en soms te weinig rekening ermee wordt gehouden dat de Staten wel eens nee zouden kunnen zeggen” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Tevens is er kritiek op de spreiding van de informatie door het jaar heen. Veel informatie wordt bijvoorbeeld voor de zomer- en kerstvakantie verschaft, waardoor de vergaderingen in deze periode overvol zitten. Tot slot geeft een topambtenaar aan dat er soms in een te laat stadium wordt geïnformeerd. De volgende uitspraak geeft dit helder weer: “Die wet lag er al een jaar geleden. Daar had toch al veel eerder over geïnformeerd kunnen worden” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Ook blijkt uit de diepte interviews dat PS soms zelf niet alert zijn op dergelijke timing van wetgeving (Statenlid, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

Positief is dat steeds meer mensen het gesprek met de griffie aangaan over de timing van informatie en er procedures binnen de provincie zijn die de tijdigheid van stukken bevorderen (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Zo is tijdens de diepte interviews benadrukt dat er bijvoorbeeld regels zijn, die aangeven hoe lang een stuk vooraf aan een commissievergadering verzonden moet worden. Ook het BOB-model⁶⁵, de middellange termijnagenda en de kwartaaloverleggen worden in het kader van de timing van informatie als positief ervaren.

7.1.8 Onvoldoende kennis

In het theoretisch kader is belicht dat onvoldoende kennis betrekking kan hebben op een verkeerde interpretatie van de wet of informatiebehoefte (Enthoven, 2011, p. 209-224; Reijnders, 2002, p. 15). Ten aanzien van de provincie Noord-Brabant wordt geconstateerd dat de respondenten een helder beeld hebben van de inhoud van de actieve informatieplicht. Alle respondenten geven een correcte definitie. Een respondent geeft aan dat niet verwacht kan worden dat ambtenaren c.q. GS weet hebben van al datgene wat volgens wetgeving actief aan de Staten moet worden geïnformeerd (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

Een Statenlid ervaart verschil tussen bestuurders wat betreft het inspelen op de informatiebehoefte van PS. Als eerste heeft dit lid het idee dat bestuurders die voormalig PS-lid zijn “net even iets beter begrijpen wat het [de actieve informatieplicht, DM] betekent” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 03-06-2013). Daarnaast geeft dit Statenlid aan dat sommige bestuurders hun ambtenaren beter aansturen op bijvoorbeeld de kwaliteit van informatie, waardoor deze meer voldoet aan de informatiebehoefte (persoonlijke communicatie, 03-06-2013).

Bij het knelpunt te veel informatie is aan bod gekomen dat de informatiebehoefte voor Statenleden uiteenlopend is. De afwezigheid van een uniforme informatiebehoefte maakt het voor bestuurders lastig om hier adequaat op in te spelen. Een DB-lid geeft aan dat de bestuurders ten aanzien van de informatiebehoefte proberen om zich “permanent in de gedachtewereld van Statenleden te verplaatsen” (persoonlijke communicatie, 23-05-2013).

⁶⁵ BOB staat voor beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming.

Dit wordt wel als lastig beschouwd. Tevens geeft dit DB-lid aan dat de actieve informatieplicht een onderwerp is dat collegiaal besproken wordt (persoonlijke communicatie, 23-05-2013). Hieruit blijkt dat, zoals ook geconstateerd bij het knelpunt te veel informatie (zie subparagraaf 7.1.1), de houding van het college als positief wordt bestempeld.

7.1.9 Resumé

Binnen de provincie Noord-Brabant wordt de invulling van de actieve informatieplicht gekenmerkt door een positieve houding van het college, maar er zijn ook een aantal knelpunten waar te nemen. In tabel 12 is weergegeven in welke mate (sterk/minder sterk/niet) de verschillende knelpunten aanwezig zijn binnen de provincie Noord-Brabant.

Tabel 12: Mate van aanwezigheid knelpunten - provincie Noord-Brabant⁶⁶

| Sterk aanwezig | In mindere mate aanwezig | Niet aanwezig |
|---------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Te veel informatie | Foutieve informatie | Negeren van informatie |
| Te weinig informatie | Onvoldoende kennis | |
| Beperkte toegankelijkheid | Gekleurde informatie | |
| Timing | | |

De praktijk is meer genuanceerd dan verondersteld in de theorie. Uit de vorige subparagrafen blijkt namelijk dat de praktijk gekenmerkt wordt door discussiepunten, goede bedoelingen of overmacht. Zo is aan bod gekomen dat de snelheid van de media een rol speelt en informatie soms bezoedeld wordt door andere partijen, waardoor de indruk ontstaat dat niet adequaat is voldaan aan de actieve informatieplicht.

7.2 Provincie Limburg

In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met de actieve informatieplicht van een aantal betrokkenen uit de provincie Limburg.

7.2.1 Te veel informatie

Het aspect te veel informatie wordt door een aantal respondenten van de provincie Limburg als een knelpunt ervaren. Binnen de provincie Limburg komt het voor dat er voor de zekerheid te veel informatie aan PS wordt gestuurd. Zo geeft een DB-lid aan: “We informeren liever te veel dan te weinig, in de ‘angst’ dat als we het te weinig doen het ons verweten wordt” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Het komt tevens voor dat PS overbodige informatie ontvangen. Een Statenlid denkt bijvoorbeeld dat PS “een hoeveelheid informatie krijgen waar de Statenleden eigenlijk helemaal niets mee zouden moeten doen, omdat die eigenlijk niet nodig is voor de taken” (persoonlijke communicatie, 06-06-2013). In de diepte interviews is niet geconstateerd dat er sprake is van te veel herhaling. Sterker nog, een DB-lid geeft aan dat de Statenleden soms juist behoefte hebben aan herhaling (lid DB, persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

⁶⁶ De overige bevindingen uit de vorige subparagrafen zijn meegenomen bij het indelen van de knelpunten.

Overige bevindingen

De paradox die bij de provincie Noord-Brabant is geconstateerd - namelijk te veel informatie, maar toch de roep om detailinformatie c.q. extra informatie - is ook van toepassing op de provincie Limburg. Een PS-lid geeft aan dat, ondanks dat PS te maken hebben met een bulk aan informatie, veel leden extra informatie willen (persoonlijke communicatie, 06-06-2013). Ook bij de provincie Limburg heeft een DB-lid kritiek geuit op de wens van PS om detailinformatie over de uitvoering te ontvangen. Dit lid betwijfelt of deze informatie onder de actieve informatieplicht valt (lid DB, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Conform de provincie Noord-Brabant is er binnen de provincie Limburg eveneens sprake van de extra complicatie dat de informatiebehoefte tussen leden c.q. fracties van PS verschillen.

De respondenten van de provincie Limburg verbinden eveneens een aantal positieve en negatieve aspecten aan het verstrekken van te veel informatie.

Ervaren negatieve kanten

Er heerst binnen de provincie Limburg bewustzijn over een aantal negatieve kanten. Als eerste geeft een DB-lid aan dat de “transparantie (...) leidt tot rookbeleid” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). In het kader hiervan geeft een Statenlid aan dat het lastig is om de relevante informatie te selecteren: “In de enorme hoeveelheid informatie die je krijgt als volksvertegenwoordiger, (...) ben je niet altijd in staat om op te pikken dat ergens de sirene/alarmbellen moeten gaan rinkelen” (persoonlijke communicatie, 06-06-2013). Ook een DB-lid is zich ervan bewust dat een gevolg van te veel informeren is dat “het zo veel is dat PS-leden door de bomen het bos niet meer zien” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Tevens is er bewustzijn dat het verstrekken van veel informatie een aanslag vormt op de tijd van PS.

Ervaren positieve kanten

Een positief aspect is dat er onder de respondenten de indruk heerst dat de Statenleden kunnen beschikken over alle informatie die ze willen. Hoewel een enkele respondent aangeeft dat er soms bewust te veel informatie wordt verstrekt, komt ook de positieve houding die GS hebben in de diepte interviews naar voren. Een DB-lid geeft aan: “Ik heb de indruk dat GS (...) op zichzelf heel veel met elkaar willen delen en vertellen” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Daarnaast benadrukken de geïnterviewde topambtenaren dat een goede toegankelijkheid van stukken van belang is bij het verwerken van de hoeveelheid informatie (topambtenaren, persoonlijke communicatie, 04-06-2013).

7.2.2 Te weinig informatie

In deze subparagraaf wordt voor elk van de in het theoretisch kader benoemde varianten van te weinig informeren (zie subparagraaf 3.2.2) bepaald in hoeverre deze van toepassing zijn op de provincie Limburg.

Vanwege strategische overwegingen

Het te weinig informeren ‘vanwege strategische overwegingen’ komt in de diepte interviews naar voren. Een topambtenaar geeft aan dat “er wel eens bewust iets weggelaten wordt” (persoonlijke communicatie, 04-06-2013). Daarnaast geeft een Statenlid aan dat het wel

eens is voorgekomen dat PS stukken ontvangen die “al voor 90 procent dichtgetimmerd zijn” (Statenlid, persoonlijke communicatie, 06-06-2013). Dit lid geeft aan dat opties vaak al zijn weggevallen, waardoor je eigenlijk al een bepaalde kant op wordt gestuurd.

Vanwege een persoonlijk belang

Dat er als gevolg van een persoonlijk belang daadwerkelijk te weinig c.q. niet geïnformeerd wordt is niet uit de diepte interviews af te leiden. Dit belang lijkt wel een rol te spelen bij de afweging die door bestuurders wordt gemaakt om al dan niet informatie te verstrekken. Zo geeft een DB-lid aan continu bezig te zijn met de vraag: “Als ik geen gebruik maak van mijn actieve informatieplicht, loop ik als bestuurder dan risico om dadelijk ter verantwoording te worden geroepen?” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013).

In reactie op informatie-overload

In de diepte interviews is niet geconstateerd dat als reactie op informatie-overload de bestuurders doorslaan naar de andere kant en te weinig informatie versturen.

Vanwege de aard van het onderwerp

Het aspect ‘vanwege de aard van het onderwerp’ komt sterk naar voren in de diepte interviews. De kans op schade of een negatieve spiraal voor de provincie of andere partijen vormen volgens een DB-lid en een topambtenaar soms de reden om niet te informeren. Een Statenlid herkent dit, maar geeft commentaar op deze reden:

Het belang van derden (...) telt dan zwaarder dan het informeren van de Staten (...). Dat vind ik twijfelachtig (...). Dat is nogal subjectief (...). Dan hebben ze niet gelogen, maar eigenlijk wel informatie achtergehouden. Zo lang als de informatie neutraal of positief is, dan komt die allemaal keurig. (Statenlid, persoonlijke communicatie, 06-06-2013)

Ook geeft dit Statenlid aan dat de informatie betrekking heeft op het openbaar bestuur en dus openbare aangelegenheden, waarbij het - in tegenstelling tot het bedrijfsleven - niet gepast is om te weinig te informeren.

Vanwege de aard van de partij

De geïnterviewde leden van het DB geven aan dat (ervoor wordt gewaakt dat) geen onderscheid wordt gemaakt tussen de informatievoorziening van coalitie- en oppositiepartijen. De overige respondenten geven aan dat er langs informele weg wel een verschil is te onderkennen in de informatievoorziening, namelijk dat de oppositie minder weet dan de coalitie.⁶⁷ Dit verschil wordt verklaard door de coalitievergaderingen. Zo geeft een topambtenaar aan: “Wat ik diverse keren al heb gehoord is dat er weer zo’n bijeenkomst is geweest en zij [coalitiepartijen, DM] dus over zaken door de gedeputeerde zijn geïnformeerd, maar de rest van de fracties niet” (persoonlijke communicatie, 04-06-2013).

⁶⁷ Het informeren langs informele weg is in het theoretisch kader geplaatst onder het knelpunt beperkte toegankelijkheid (zie subparagraaf 3.2.5). Aangezien het in dit geval hoofdzakelijk gaat om het verschil in informatievoorziening tussen coalitie- en oppositiepartijen, is deze constatering hier onder de noemer aard van de partij geplaatst.

Overige bevindingen

Een aspect dat niet in het theoretisch kader tot uitdrukking komt, maar wel relatie heeft met (varianten van het⁶⁸) te weinig informeren, betreft de vertrouwelijkheid van informatie.⁶⁹ Alle respondenten geven aan dat de vertrouwelijkheid een groot knelpunt vormt voor de actieve informatieplicht. Vertrouwelijke informatie kan worden bestempeld als een veelkoppig monster, aangezien er vele discussiepunten aan verbonden zitten, die ervoor kunnen zorgen dat Statenleden te weinig informatie ontvangen (waarmee ze iets kunnen). Dit heeft ermee te maken dat er binnen de provincie slechts twee opties zijn: informatie is vertrouwelijk óf openbaar. Daartussen ligt een grijs gebied, aangezien er geen optie is om iets *off the record* te vertellen.⁷⁰ Als iets openbaar is mag iedereen het erover hebben, terwijl je vertrouwelijke informatie niet mag gebruiken (lid DB, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). De Statenleden mogen dan niets met de informatie doen, terwijl dit wellicht in hun ogen wel nodig is. Veel Statenleden willen daarnaast de vertrouwelijke informatie niet weten, omdat een Statenlid dan bijvoorbeeld medeprobleemdrager wordt. Binnen de provincie Limburg wordt het predicaat vertrouwelijkheid volgens de respondenten vaak onnodig ergens opgeplakt (Statenlid, persoonlijke communicatie, 06-06-2013; lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Daarnaast blijkt dat de vertrouwelijke informatie vaak (achteraf) openbaar behandeld had kunnen worden (Statenlid, persoonlijke communicatie, 06-06-2013). Tot slot blijkt uit de diepte interviews dat er onder de bestuurders angst heerst om de informatie in vertrouwen te delen, onder andere als er grote belangen op het spel staan of omdat men bang is dat de (kans vergroot wordt dat de) informatie toch naar buiten zal gaan (omdat partijen daar bijvoorbeeld belang bij hebben). Tevens is er angst om de vertrouwelijke informatie gedeeltelijk te delen, want als je Staten een vinger geeft (een deel van de vertrouwelijke informatie die geen kwaad kan), willen ze een hand (vertrouwelijke informatie waarmee schade kan worden aangericht) (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 04-06-2013; lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2012).

7.2.3 Gekleurde informatie

Uit de diepte interviews blijkt dat gekleurde informatie niet als knelpunt wordt ervaren door de respondenten van de provincie Limburg. Een lid van het DB geeft aan dat er met de woordkeuze “redelijk ethisch wordt omgegaan” (persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

7.2.4 Foutieve informatie

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het knelpunt foutieve informatie niet aan de orde is. De topambtenaren denken dat foutieve informatie wel zal voorkomen, maar nooit met opzet (persoonlijke communicatie, 04-06-2013).

⁶⁸ Dit aspect heeft met name relatie met de variant ‘vanwege de aard van het onderwerp’.

⁶⁹ Dit aspect heeft ook een relatie met andere knelpunten. Er is voor gekozen om het aspect onder het knelpunt te weinig informatie te scharen, omdat het verband met dit knelpunt het sterkst is.

⁷⁰ De tussenvorm staat in de literatuur bekend als een *off-the-record-democratie*. Deze tussenvorm is gekoppeld aan een bezwaar, namelijk dat de controleerbaarheid, dan wel transparantie van informatie verloren gaat (De Beer & Schuyt, 2004, p. 367; Wagenaar, 1997, p. 457).

7.2.5 Beperkte toegankelijkheid van informatie

Uit de diepte interviews blijkt dat de beperkte toegankelijkheid van informatie een knelpunt vormt binnen de provincie Limburg.

Interpreteerbaarheid

In het kader van de interpreteerbaarheid van informatie geeft een topambtenaar aan dat “de beheersing van de Nederlandse taal generiek slecht is” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 04-06-2013). Een Statenlid geeft daarnaast aan dat de toegankelijkheid van schriftelijke, maar ook mondeling verstrekte informatie soms beperkt is: door een monotone wijze van praten wordt de essentiële informatie niet opgepikt (persoonlijke communicatie, 06-06-2013). De interpreteerbaarheid van de documentatie vormt over het algemeen echter geen majeur knelpunt binnen de provincie Limburg. In het verleden zijn ambtenaren getraind op hun schrijfvaardigheden. Uit de diepte interviews komt naar voren dat getracht wordt om de interpreteerbaarheid van de informatie te vergroten door deze gelaagd aan te bieden: eerst de kern en vervolgens steeds meer diepgaande informatie. Door bestuurders wordt erop gelet dat essentiële informatie niet ergens middenin een rapport staat verstopt (lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2013). In de diepte interviews is niet geconstateerd dat de informatie bijvoorbeeld als te vaag wordt beschouwd.

Verkrijgbaarheid

Positief in het kader van de verkrijgbaarheid van informatie is dat Statenleden rechtstreeks geïnformeerd kunnen worden door het ambtelijk apparaat. Wat betreft de hoeveelheid beschikbare instrumenten geeft een lid van het DB aan dat er veel mogelijkheden zijn (persoonlijke communicatie, 29-05-2013), terwijl een ander DB-lid aangeeft dat het instrumentarium toe is aan een moderniseringsslag (persoonlijke communicatie, 28-05-2013).

Overige bevindingen

Ten aanzien van de toegankelijkheid van informatie zijn in de diepte interviews twee discussiepunten naar voren gekomen, die niet in het theoretisch kader zijn opgenomen. De twee discussiepunten hebben te maken met (1) de bureaucratisering en (2) de digitalisering van informatie.

Als eerste is er discussie omtrent de gebureaucratiseerde manier van het aanreiken van informatie. Vanuit de griffie worden bepaalde eisen gesteld aan de wijze waarop informatie moet worden aangereikt, bijvoorbeeld via formats. Een topambtenaar geeft aan dat het gebruik van formats handig is voor de Staten, zodat stukken eenzelfde opbouw kennen en de toegankelijkheid van de informatie wordt bevorderd (persoonlijke communicatie, 04-06-2013). Een lid van het DB ervaart dit echter als een belemmerend stramien, waarbij lastig accenten kunnen worden gelegd en waardoor de toegankelijkheid van de informatie juist wordt beperkt. Ook een topambtenaar geeft aan dat soms “het format niet past om de boodschap over te brengen, om met al zijn nuance, het goede woord op de goede plek, de goede volgorde, neer te zetten” (persoonlijke communicatie, 04-06-2013). De topambtenaren geven aan dat het hierbij om uitzonderingen gaat.

Ten tweede is er discussie omtrent het aanreiken van informatie via de digitale weg. Op het internet en het intranet van de provincie Limburg is veel informatie beschikbaar. In de diepte interviews is naar voren gekomen dat er twee standpunten zijn ten aanzien van het informeren langs digitale weg. Het eerste standpunt houdt in dat als bestuurders informatie online plaatsen er dan voldaan is aan de actieve informatieplicht, aangezien de informatie verkrijgbaar is. Volgens aanhangers van dit standpunt hebben Statenleden een plicht om zich beter te informeren (lid DB, persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Er zijn echter ook respondenten die aangeven, dat niet voldaan is aan de actieve informatieplicht als bestuurders informatie online plaatsen. Dit aangezien leden van PS de informatie in dat geval passief moeten zoeken. Een bestuurder moet volgens aanhangers van dit tweede standpunt naar de informatie verwijzen c.q. zorgen dat PS hiervan weet hebben, waarna PS vervolgens een plicht hebben om zich te informeren (topambtenaren, persoonlijke communicatie, 04-06-2013; lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Er heerst uniformiteit onder de respondenten dat de online informatie gerubriceerd dient te zijn in mappen c.q. onderwerpen. De toegankelijkheid op dit gebied is momenteel onvoldoende.

De toegankelijkheid van informatie vormt een knelpunt binnen de provincie Limburg, voornamelijk in de zin dat er een aantal discussiepunten omtrent de toegankelijkheid niet opgelost zijn. Waar de ene bestuurder bijvoorbeeld online informatie plaatst en denkt daarmee te hebben voldaan aan de actieve informatieplicht, ziet een ander dit als beperkt toegankelijke informatie.

7.2.6 Negeren van informatie

Uit de diepte interviews blijkt dat het negeren van informatie niet als knelpunt wordt ervaren door de respondenten van de provincie Limburg.

7.2.7 Timing

Het knelpunt timing speelt een rol binnen de provincie Limburg. Als eerste blijkt dat PS soms in een te laat stadium van het beleidsproces worden geïnformeerd. Zo uit een PS-lid kritiek op het feit dat de Statenvoorstellen al klaar zijn, voordat PS daar iets over kunnen zeggen (persoonlijke communicatie, 06-06-2013). Informatie wordt door het college soms ook in een later stadium verstrekt als er belangen op het spel staan. Uit een aantal diepte interviews wordt tevens opgemerkt dat informatie door het college wordt gegeven, zodat zij door kunnen gaan op de bestuurlijke weg. Een DB-lid geeft aan dat het geven van informatie om PS hun werk te kunnen laten doen “niet werkt” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Daarnaast blijkt uit de diepte interviews dat het wel eens voorkomt dat PS informatie moeten vernemen via de pers in plaats van GS. Niet alle respondenten vinden dat PS zich hier druk om moet maken. Het college probeert PS altijd eerst te informeren.

In de diepte interviews zijn vier redenen aangedragen die verklaren waarom PS niet tijdig of via de pers geïnformeerd worden. De snelheid van de moderne media vormt een eerste reden voor het niet tijdig of via de pers informeren van PS. Een bericht dat een bestuurder nu op Twitter plaatst, staat drie minuten later op de internetpagina van een krant. Een topambtenaar geeft echter aan dat dit “beheersbaar is, want je kunt met elkaar afspreken dat je bijvoorbeeld niet twittert, alvorens de Staten geïnformeerd zijn” (topambtenaar,

persoonlijke communicatie, 04-06-2013). Een tweede reden voor het niet tijdig c.q. via de pers informeren is “een technisch mankement. Hierdoor komt de informatie [bijvoorbeeld, DM] eerder op het portal dan bij de Staten” (lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Een derde reden heeft betrekking op de dynamiek van een onderwerp: Dit maakt dat je “de informatievoorziening niet goed georganiseerd krijgt” (topambtenaar, persoonlijke communicatie, 04-06-2013). Tot slot zorgt de bureaucrativering⁷¹ (zoals de noodzaak tot gebruik van formats en het naleven van procedures omtrent de aanlevertijd) ervoor dat PS niet meteen of met vertraging geïnformeerd worden. Het naleven van de procedures en formats kost namelijk tijd. Een topambtenaar geeft echter aan dat dit in praktisch alle gevallen geen probleem oplevert en voor de uitzonderingen iets geregeld wordt (persoonlijke communicatie, 04-06-2013).

7.2.8 Onvoldoende kennis

Ten aanzien van het knelpunt onvoldoende kennis wordt allereerst geconstateerd dat er geen sprake is van een verkeerde interpretatie van de wet. Alle respondenten geven een correcte definitie van de actieve informatieplicht. Er zijn wel, zoals geconstateerd in eerdere subparagrafen, een aantal discussiepunten – en in die zin onduidelijkheden – omtrent de actieve informatieplicht.

Een DB-lid geeft aan dat de bestuurders “inspelen op de informatiebehoefte van PS” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Bij het knelpunt te veel informatie is aan bod gekomen dat de informatiebehoefte voor Statenleden uiteenlopend is. Dit maakt het inspelen op de informatiebehoefte voor bestuurders lastig. De actieve informatieplicht is een onderwerp dat door de bestuurders collegiaal wordt besproken. Zo geeft een DB-lid aan dat er bijvoorbeeld aan collega’s wordt geadviseerd om de informatie te delen met de betreffende commissie (persoonlijke communicatie, 28-05-2013). Een ander lid van het DB geeft aan dat “GS elkaar elke week *challengen* en met elkaar meedenken” (persoonlijke communicatie, 29-05-2013). Dit lid heeft wel kritiek op sommige ambtenaren, die onvoldoende rekening houden met de actieve informatieplicht (lid DB, persoonlijke communicatie, 29-05-2013).

7.2.9 Resumé

Net als bij de provincie Noord-Brabant wordt de invulling van de actieve informatieplicht binnen de provincie Limburg gekenmerkt door een positieve houding van het college, maar ook door een aantal knelpunten. In tabel 13 is weergegeven in welke mate (sterk/minder sterk/niet) de verschillende knelpunten aanwezig zijn binnen de provincie Limburg.

⁷¹ De bureaucrativering vormt dus niet alleen een knelpunt voor de toegankelijkheid van de informatie (zie vorige subparagraaf), maar volgens een aantal respondenten ook voor de timing van de informatie.

Tabel 13: Mate van aanwezigheid knelpunten - provincie Limburg⁷²

| Sterk aanwezig | In mindere mate aanwezig | Niet aanwezig |
|---------------------------|---------------------------------|------------------------|
| Te veel informatie | Foutieve informatie | Negeren van informatie |
| Te weinig informatie | | Gekleurde informatie |
| Beperkte toegankelijkheid | | Onvoldoende kennis |
| Timing | | |

Ook binnen de provincie Limburg is de praktijk meer genuanceerd dan verondersteld in de theorie. Uit de vorige subparagrafen blijkt namelijk dat de praktijk gekenmerkt wordt door discussiepunten, goede bedoelingen of overmacht. Zo is aan bod gekomen dat de bureaucrativering en digitalisering relatie hebben met de beperkte toegankelijkheid van de informatie.

7.3 Vergelijking tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt ten aanzien van de ervaringen met de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg. Paragraaf 7.1 en 7.2 vormen de input van deze vergelijking. Als eerste wordt opgemerkt dat bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg het knelpunt negeren van informatie geen rol speelt. De knelpunten te veel informatie, te weinig informatie, timing en beperkte toegankelijkheid zijn bij beide provincies sterk in de diepte interviews naar voren gekomen. Het knelpunt foutieve informatie is bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg in mindere mate aanwezig. Wat betreft de knelpunten onvoldoende kennis en gekleurde informatie scoren de provincies divers ten opzichte van elkaar. Zo is het knelpunt gekleurde informatie niet bij de provincie Limburg naar voren gekomen, maar wel bij de provincie Noord-Brabant.

Te veel informatie

Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg komt het voor dat er voor de zekerheid te veel informatie aan PS wordt verstuurd. Tevens ontvangen PS in beide provincies overbodige informatie. Bij de provincie Noord-Brabant is er daarnaast ook sprake van te veel herhaling van informatie. In beide provincies zijn de respondenten zich bewust van een aantal positieve en negatieve kanten van het verstrekken van te veel informatie. Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg wordt de grote hoeveelheid informatie verstrekt vanuit goede bedoelingen en heerst er bewustzijn dat PS door de bulk aan informatie door de bomen het bos niet meer zien.

Daarnaast is er in het kader van het knelpunt te veel informatie een aspect naar boven gekomen, dat niet in het theoretisch kader is opgenomen. Dit aspect heeft betrekking op de taakverdeling tussen GS en PS en kan als een discussiepoint worden gezien. In beide provincies hebben PS(-leden) aan de ene kant behoefte aan details, maar aan de andere kant worden sommige verkregen details niet relevant geacht voor de taakuitoefening van PS. Een extra complicatie is de discussie of detailinformatie nodig is voor de taakuitoefening van PS – het sturen op hoofdlijnen.

⁷² De overige bevindingen uit de vorige subparagrafen zijn meegenomen bij het indelen van de knelpunten.

Te weinig informatie

Tabel 14 geeft aan welke varianten van te weinig informeren binnen elke provincie voorkomen.

Tabel 14: Vergelijking van varianten van te weinig informeren

| Variant van te weinig informeren | Van toepassing op de provincie Noord-Brabant? | Van toepassing op de provincie Limburg? |
|--|--|--|
| <i>Vanwege strategische overwegingen</i> | Ja | Ja |
| <i>Vanwege een persoonlijk belang</i> | Nee | Lijkt een rol te spelen |
| <i>In reactie op informatie-overload</i> | Nee | Nee |
| <i>Vanwege de aard van het onderwerp</i> | Ja | Ja |
| <i>Vanwege de aard van de partij</i> | Ja, maar alleen informeel | Ja, maar alleen informeel |

Een aspect dat in het kader van te weinig informatie een rol speelt binnen de provincie Limburg, maar niet in het theoretisch kader tot uitdrukking komt, betreft de vertrouwelijkheid van informatie. Dit aspect vormt een discussiepunt. Er zijn namelijk veel haken en ogen aan verbonden, die ervoor kunnen zorgen dat PS-leden te weinig informatie ontvangen (waarmee ze iets kunnen). Bij de provincie Noord-Brabant is de vertrouwelijkheid van informatie niet naar voren gekomen. Dit betekent echter niet dat het bij de provincie Noord-Brabant geen rol speelt. Aangezien de vertrouwelijkheid van informatie niet middels de diepte interviews is onderzocht kan hierover geen uitspraak worden gedaan.

Gekleurde informatie

Alleen bij de provincie Noord-Brabant is geconstateerd dat de respondenten gekleurde informatie als een knelpunt ervaren.

Foutieve informatie

Bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg is het knelpunt foutieve informatie beperkt in de diepte interviews naar voren gekomen. Een verschil tussen de provincies is dat louter binnen de provincie Noord-Brabant naar voren is gekomen dat er in één geval sprake was van opzet.

Beperkte toegankelijkheid van informatie

Hoewel de toegankelijkheid van informatie zowel bij de provincie Noord-Brabant als Limburg een knelpunt vormt, zijn er toch een aantal verschillen te onderkennen. De interpreteerbaarheid van de informatie is binnen de provincie Limburg geen majeur knelpunt, maar bij de provincie Noord-Brabant wel. Daarnaast zijn er bij de provincie Limburg twee aspecten aan het licht gekomen die niet in het theoretisch kader zijn benoemd. De twee aspecten vormen discussiepunten en hebben betrekking op (1) de bureaucrativering en (2) de digitalisering van informatie. Het is niet onderzocht of deze aspecten ook van toepassing zijn op de provincie Noord-Brabant.

Negeren van informatie

Het negeren van informatie is door de respondenten niet als knelpunt aangemerkt.

Timing

Timing vormt bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg een knelpunt. In beide provincies komt naar voren dat de gewenste behandeling door het college vaak als uitgangspunt fungeert en PS soms in een te laat stadium worden geïnformeerd. Daarnaast blijkt dat PS van beide provincies soms via de pers de informatie moeten vernemen. De respondenten van de provincie Noord-Brabant verklaren dat dit te maken heeft met de snelheid van de media en ambtelijke fouten. De respondenten van de provincie Limburg geven daarnaast een aantal andere redenen, die verklaren waarom PS soms de informatie moeten vernemen via de pers. Opmerkelijk is dat een van deze redenen te maken heeft met de procedures die nageleefd dienen te worden door GS en de CdK. Bij de provincie Noord-Brabant worden de procedures namelijk door alle respondenten als positief ervaren.

Onvoldoende kennis

Onvoldoende kennis vormt alleen bij de provincie Noord-Brabant een knelpunt. De afwezigheid van een uniforme informatiebehoefte maakt het voor de bestuurders van beide provincies echter lastig om hier adequaat op in te spelen.

Hoofdstuk 8

Vergelijking resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de hoofdstukken vijf tot en met zes (analyse deel I tot en met III) met elkaar vergeleken. In tabel 15 is een overzicht te vinden van de resultaten per analyse deel:

- *Analyse deel I:* Allereerst is de huidige regelgeving omtrent de actieve informatieplicht geanalyseerd. In de tabel is middels een vinkje (√) weergegeven aan welke knelpunten aandacht is besteed in de geformuleerde uitgangspunten van de provincie.
- *Analyse deel II:* Er is een inhoudsanalyse uitgevoerd omtrent de toepassing van de actieve informatieplicht. In de tabel is weergegeven in welke mate de knelpunten in de vergaderstukken en besluiten van PS en commissies zijn aangetroffen. Indien een knelpunt binnen een provincie minder dan tien keer is aangetroffen is één plus (+) aangegeven. Elk knelpunt dat tien keer of vaker is aangetroffen is weergegeven met twee plussen (++)
- *Analyse deel III:* Er zijn diepte interviews afgenomen om de ervaringen van betrokkenen in kaart te brengen. Knelpunten die in mindere mate in de diepte interviews naar voren zijn gekomen, zijn in de tabel aangegeven middels één plus (+). Knelpunten die sterk in de diepte interviews naar voren zijn gekomen zijn in de tabel middels twee plussen (++) weergegeven.

Tabel 15: Vergelijking analyseresultaten

| Knelpunt | Provincie Noord-Brabant | | | Provincie Limburg | | |
|----------------------------------|--|---|----------------------------------|--|---|----------------------------------|
| | Knelpunten te vinden in de uitgangspunten (2012) | Knelpunten uit inhoudsanalyse (2005-2013) | Knelpunten uit diepte interviews | Knelpunten te vinden in de uitgangspunten (2003) | Knelpunten uit inhoudsanalyse (2005-2013) | Knelpunten uit diepte interviews |
| <i>Te veel informatie</i> | | | ++ | √ | + | ++ |
| <i>Te weinig informatie</i> | √ | ++ | ++ | √ | ++ | ++ |
| <i>Gekleurde informatie</i> | | | + | | | |
| <i>Foutieve informatie</i> | | | + | | + | + |
| <i>Beperkte toegankelijkheid</i> | | | ++ | | + | ++ |
| <i>Negeren van informatie</i> | | | | | + | |
| <i>Timing van informatie</i> | √ | + | ++ | √ | ++ | ++ |
| <i>Onvoldoende kennis</i> | | ++ | + | √ | ++ | |

Op basis van de tabel kunnen drie constatering worden gedaan. Allereerst is in de tabel te zien welke knelpunten zijn opgenomen in de uitgangspunten van de provincies Noord-Brabant en Limburg. Om twee redenen kan er geen uitspraak worden gedaan over een mogelijk verband tussen de knelpunten waaraan aandacht is besteed (de vinkjes in de tabel) en de manifestatie van een knelpunt in de praktijk (de plussen in de tabel). De eerste reden heeft ermee te maken dat de uitgangspunten weinig geoperationaliseerd zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld niet is uitgewerkt wat onder de term maatschappelijke kwestie moet worden verstaan. De uitgangspunten zijn onvoldoende concreet, waardoor ambiguïteit ontstaat. Hierdoor bestaat de kans dat de uitgangspunten foutief in de praktijk zijn c.q. worden aangewend (zie paragraaf 5.1). Vanwege deze mogelijkheid kan geen uitspraak worden gedaan over een verband tussen de uitgangspunten en de knelpunten die zich in de praktijk manifesteren. Een tweede reden waarom geen uitspraak kan worden gedaan over dit verband heeft te maken met het gegeven dat de uitgangspunten van de provincies uit verschillende jaartallen dateren. De uitgangspunten van de provincie Limburg dateren uit 2003 (invoering actieve informatieplicht) en de uitgangspunten van de provincie Noord-Brabant zijn recent, namelijk in 2012, opgesteld. Ook hierdoor is het niet mogelijk om aan te geven of (1) de uitgangspunten inspelen op de knelpunten waarvan wordt verwacht dat deze zich in de praktijk manifesteren of (2) dat de regelgeving niet kan voorkomen dat een knelpunt zich in de praktijk manifesteert.

Een tweede constatering op basis van tabel 15 is dat vier knelpunten die wel in de diepte interviews van de provincie Noord-Brabant naar voren zijn gekomen niet zijn gedestilleerd uit de inhoudsanalyse. Bij de provincie Limburg is dit verband juist andersom: twee knelpunten zijn wel bij de inhoudsanalyse naar voren gekomen, maar niet bij de diepte interviews als knelpunt aangemerkt. Mogelijk zijn de analyseresultaten van de inhoudsanalyse en diepte interviews aanvullend ten opzichte van elkaar.

Aan de hand van de tabel kan tot slot worden afgeleid welke knelpunten (g)een grote rol spelen binnen de provincies. Timing en te weinig informatie vormen de grootste knelpunten (met in totaal zeven en acht plussen). De knelpunten foutieve informatie, beperkte toegankelijkheid, onvoldoende kennis en te veel informatie vormen minder grote knelpunten (variërend tussen in totaal drie en vijf plussen). Gekleurde informatie en het negeren van informatie zijn de knelpunten die het minste voorkomen (met beide in totaal maar één plus).

Conclusie

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kan antwoord worden gegeven op de deelvragen en de centrale vraag van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden deze, na een korte inleiding, behandeld. Tevens worden een aantal aanbevelingen geformuleerd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk gereflecteerd op onder meer de theorie en kwaliteit van het onderzoek

9.1 Inleiding

Door de open formulering in de Provinciewet wordt de invulling van de actieve informatieplicht die GS en de CdK aan PS hebben, in de praktijk gekenmerkt door vraagtekens. Dit vormde de aanleiding om een onderzoek te verrichten naar de invulling van de actieve informatieplicht, waarbij de volgende doelstelling centraal stond: *Inzicht krijgen in de invulling en werking van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning aan Provinciale Staten, teneinde een bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de informatievoorziening binnen de provinciebesturen.* Een juiste invulling en werking van de actieve informatieplicht is van belang, omdat het verzuken van de plicht betekent dat PS niet over de informatie beschikken die zij nodig hebben voor hun taakuitoefening. Daarom zijn in dit onderzoek de knelpunten onderzocht die een rol spelen bij de invulling van de actieve informatieplicht. De vraagstelling die hierbij centraal stond luidt: *Welke knelpunten kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht door Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning richting Provinciale Staten het meest en welke redenen verklaren dat deze knelpunten zich in de praktijk manifesteren?*

9.2 Conclusie

De centrale vraag van dit onderzoek is gestructureerd aan de hand van een achttal deelvragen. De belangrijkste conclusies zullen per deelvraag worden behandeld, waarna een eindconclusie op de centrale vraag volgt.

9.2.1 Beantwoording deelvragen

Wat zijn de taken en bevoegdheden van het provinciebestuur?

Het provinciebestuur wordt gevormd door PS, GS en een CdK (PW, artikel 6). PS vormen het algemene bestuur en bepalen het provinciale beleid op hoofdlijnen (Breeman et al., 2008, p. 79-87). PS hebben, als hoogste gezag binnen de provincie, drie functies, namelijk een volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie (Politiek Compendium, 2013). Ten behoeve van deze functies hebben PS een aantal bevoegdheden, zoals het vragenrecht en het recht van initiatief (Rijksoverheid, z.d., a). De besluiten van PS worden voorbereid en uitgevoerd door GS, het dagelijks bestuur van de provincie. De CdK is de voorzitter van de vergaderingen van PS en GS. Waar de CdK bij GS mag meestemmen, heeft deze bij PS louter een adviserende stem (Breeman et al., 2008, p. 80-82).

Wat is de wetsgeschiedenis van de actieve informatieplicht en wat was de bedoeling van de wetgever met het opleggen van de actieve informatieplicht?

Met de komst van de wet dualisering provinciebestuur (2003) is de passieve informatieplicht (informatie op verzoek van PS) aangevuld met de actieve informatieplicht (informatie uit eigen beweging van GS/de CdK). De uitbreiding van de informatieplicht was een van de instrumenten ter versterking van de positie van PS (Eerste Kamer, z.d., a). De actieve informatieplicht waarborgt dat PS alle informatie van de CdK krijgen die PS nodig hebben (en niet: achten) voor hun taakuitoefening (Seelen & Stoeten, 2011). Hierdoor kunnen GS en CdK niet gebruik maken van het excuus dat bepaalde informatie niet is aangeleverd omdat PS daar niet om hebben gevraagd.

Welke relaties heeft de (actieve) informatieplicht met andere wetten?

Aangezien er tot op heden geen overzicht beschikbaar was van de relaties van de (actieve) informatieplicht met andere wetgeving en daaruit voortvloeiende rechten en plichten, is in dit onderzoek ingespeeld op deze onduidelijkheid. De belangrijkste relaties zijn in kaart gebracht en betreffen die met de Grondwet, Gemeentewet, wet Revitalisering Generiek toezicht, Wet openbaarheid van Bestuur, het bestuursrecht, het vragenrecht, de verantwoordingsplicht en het recht op interpellatie.

Welke wetenschappelijke theorieën zijn in het kader van (knelpunten omtrent de invulling van) de actieve informatieplicht relevant?

De werken van een aantal theoretici, namelijk Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006), zijn in het kader van knelpunten ten aanzien van de actieve informatieplicht relevant. Hoofdzakelijk op basis van de werken van deze theoretici is een eigen categorisatie opgesteld van acht knelpunten die een rol kunnen spelen bij de informatievoorziening van het bestuur richting de volksvertegenwoordiging: (1) te weinig informatie, (2) te veel informatie, (3) gekleurde informatie, (4) foutieve informatie, (5) beperkte toegankelijkheid van informatie, (6) negeren van informatie, (7) timing van informatie en (8) onvoldoende kennis.

Hoe kan onderzoek naar de knelpunten omtrent de invulling van de actieve informatieplicht worden gedaan?

Om te beoordelen in hoeverre de knelpunten de invulling van de actieve informatieplicht kenmerken binnen de provincies is een kwalitatief, ex post evaluatief onderzoek uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudy, waarbij twee cases zijn geselecteerd: de provincies Noord-Brabant en Limburg. Het onderzoek is opgedeeld in drie stappen, waarbij gebruik is gemaakt van een triangulatie van methoden en technieken. Als eerste is de interne (binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg) en externe regelgeving omtrent de actieve informatieplicht geanalyseerd. Ten tweede is, om de toepassing van de actieve informatieplicht in kaart te brengen, een inhoudsanalyse uitgevoerd. Van de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn alle vergaderstukken en besluiten van commissies en PS uit de periode 2005-2013⁷³ geanalyseerd op aanwezigheid van de knelpunten. Tot slot zijn er bij

⁷³ Van het jaar 2013 zijn louter de maanden januari en februari meegenomen, omdat de analyse is uitgevoerd in de periode 15-25 maart 2013.

de provincies Noord-Brabant en Limburg diepte interviews afgenomen met sleutelpersonen, namelijk met leden van PS, leden van GS, de (plaatsvervangend) CdK, de griffier en (plaatsvervangend) Algemeen Directeur. De conclusies van de drie stappen worden nu elk afzonderlijk middels de bijbehorende deelvraag behandeld.

Conclusie analyse deel I - Welke regelgeving omtrent de actieve informatieplicht is er beschikbaar en op welke wijze wordt daarin aandacht besteed aan de actieve informatieplicht?

De aanwezigheid en bruikbaarheid van regelgeving op het gebied van de (actieve) informatieplicht is beperkt. Er is (in- of extern) geen modelhandreiking beschikbaar. De provincies Noord-Brabant en Limburg kennen regelgeving omtrent de actieve informatieplicht, zoals een gedragscode, memo of handvest. Echter zijn er ook een aantal kanttekeningen bij deze regelgeving te plaatsen. De regelgeving is niet gebundeld in één document, waardoor binnen beide provincies geen helder overzicht is van de stand van zaken op dit gebied. Kijkend naar de uitgangspunten omtrent de actieve informatieplicht zoals geformuleerd door de provincies Noord-Brabant en Limburg, valt op dat (1) niet alle termen even goed zijn uitgewerkt dan wel toegelicht en (2) niet alle knelpunten uit het theoretisch kader aan bod komen. Zo speelt de regelgeving van de provincie Noord-Brabant louter in op de knelpunten te weinig informatie en timing; de regelgeving van de provincie Limburg speelt naast deze knelpunten ook in op de knelpunten te veel informatie en onvoldoende kennis.

Conclusie analyse deel II - Op welke wijze is de actieve informatieplicht binnen de periode 2005-2013 toegepast?

In de periode 2005-2013 is de actieve informatieplicht 32 maal toegepast binnen de provincie Noord-Brabant en 52 maal toegepast binnen de provincie Limburg. In beide provincies is er ten aanzien van de mate van toepassing door de jaren heen (2005-2013) sprake van een schommelbeweging. Deze schommelbeweging lijkt verband te hebben met de coalitieperiodes. Dit verband houdt in dat gedurende de beginjaren van een coalitieperiode de toepassing van de actieve informatieplicht toeneemt, piekt in het midden van de coalitieperiode en tegen het einde van de coalitieperiode weer afneemt. Gezien de onderzoeksperiode 2005-2013 betreft - en dus maar een beperkt aantal coalitieperiodes zijn onderzocht - kan dit niet met zekerheid gesteld worden. Daarnaast is er bij zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg in de meerderheid van de gevallen sprake van een praktische toepassing. Een praktische toepassing duidt op (on)duidelijkheden die voortvloeien uit een toepassing van de actieve informatieplicht in de praktijk. Eveneens is in de meerderheid van de gevallen sprake van een negatieve toepassing van de actieve informatieplicht. Dit betekent dat er in de meeste documenten één of meerdere knelpunten zijn geconstateerd. Verder is uit het onderzoek gebleken dat in de onderzochte documentatie van de provincie Limburg de meeste knelpunten – in zowel absolute als relatieve zin – zijn aangetroffen. De top drie van knelpunten wordt in beide provincies (hoewel in een andere rangorde) gevormd door de knelpunten timing, te weinig informatie en onvoldoende kennis. Bij de provincie Limburg zijn daarnaast ook de knelpunten beperkte toegankelijkheid, foutieve informatie, te veel informatie en het negeren van informatie geconstateerd.

Conclusie analyse deel III - Wat zijn de ervaringen van betrokkenen ten aanzien van de invulling van de actieve informatieplicht?

De betrokkenen⁷⁴ van de provincie Noord-Brabant en Limburg ervaren dat er aandacht wordt besteed aan de invulling actieve informatieplicht. Met name de houding van de informatieverstrekkers (GS en de CdK) wordt als positief ervaren, maar niettemin hebben de betrokkenen ook ervaringen met bijna alle knelpunten. Te veel informatie, te weinig informatie, timing en een beperkte toegankelijkheid van informatie worden door betrokkenen van zowel de provincie Noord-Brabant als Limburg als de grootste knelpunten ervaren. De ervaringen omtrent deze knelpunten worden kort toegelicht.

Als eerste ervaren de betrokkenen van de provincie Noord-Brabant en Limburg te veel informatie als een groot knelpunt. Er wordt voor de zekerheid een te grote hoeveelheid informatie gestuurd aan PS. Tevens ontvangen PS overbodige informatie. Bij de provincie Noord-Brabant is er daarnaast ook sprake van te veel herhaling van informatie. De sterke aanwezigheid van het knelpunt te veel informeren wordt allereerst verklaard door de enorme bereidheid die bestuurders hebben om PS van alle informatie te voorzien. Een tweede verklaring omvat de heersende twijfel c.q. bezorgdheid die als gevolg heeft dat veel informatie wordt verstuurd.

Naast te veel informatie, wordt er tegelijkertijd in de ogen van de betrokkenen te weinig informatie ontvangen door PS. Deze – op het eerste oog paradoxale conclusie – kan verklaard worden, doordat het knelpunt te veel informatie met name gekoppeld is aan de hoeveelheid papier die men ontvangt, terwijl het knelpunt te weinig informatie juist gaat over welke informatie ze ontvangen. Het te weinig informeren heeft verband met drie aspecten. Als eerste spelen strategische overwegingen een rol, waardoor PS bijvoorbeeld dichtgetimmerde stukken ontvangen. Dit betekent dat de stukken alleen informatie bevatten over de voorkeursoptie van het college. Ten tweede heeft het te weinig informeren te maken met de aard van het onderwerp. Een stuk dat als politiek irrelevant wordt gezien, wordt bijvoorbeeld niet aan PS voorgelegd. Ten derde heeft het te weinig informeren verband met de aard van de partij (coalitie of oppositie). Het komt namelijk voor dat oppositiepartijen een informatieachterstand hebben, omdat zij geen eigen gedeputeerde hebben die hun informeel kan bijpraten tijdens partijvergaderingen.

Ten derde ervaren de betrokkenen timing als een groot knelpunt. Op verschillende wijzen komt dit knelpunt tot uitdrukking: Het komt voor dat PS in een te laat stadium worden geïnformeerd, dat PS informatie moeten vernemen via de pers (ondanks de intentie van de bestuurders om de Staten eerst te informeren) of dat de informatie niet evenredig is verspreid over het jaar (waardoor er informatie-ophopingen optreden). Tot slot komt het voor dat de gewenste behandeling door het college als uitgangspunt fungeert. Dit betekent dat informatie wordt aangeleverd om door te kunnen gaan op de bestuurlijke weg, waarbij er weinig rekening wordt gehouden met de agenda van PS. In dat geval wordt door bestuurders onvoldoende ingespeeld op de gewenste behandelvolgorde van PS.

⁷⁴ Met betrokkenen worden de (plaatsvervangend) CdK, leden van GS en PS, de (plaatsvervangend) Algemeen Directeur en de griffier bedoeld.

Tot slot wordt ook de beperkte toegankelijkheid door de betrokkenen als een groot knelpunt ervaren. Hierbij gaat het allereerst om de interpreteerbaarheid van de informatie. Deze wordt beperkt door onder meer ambtelijk, wollig, complex, technisch c.q. juridisch taalgebruik of een slechte beheersing van de Nederlandse taal. Naast de interpreteerbaarheid, draagt ook de verkrijgbaarheid soms bij aan een beperkte toegankelijkheid van de informatie. Een voorbeeld hiervan betreffen de zogenaamde geheime laatjes van ambtenaren. Dit betekent dat PS-leden de informatie alleen kunnen inzien op de werkplek van de betreffende ambtenaar.

9.2.2 Beantwoording centrale vraag

Alle knelpunten die in het theoretisch kader zijn geformuleerd kenmerken in meer of mindere mate de invulling van de actieve informatieplicht. Op basis van de inhoudsanalyse en diepte interviews wordt geconcludeerd dat timing en te weinig informatie de *meest* voorkomende knelpunten zijn. De knelpunten te veel informatie, een beperkte toegankelijkheid, onvoldoende kennis en foutieve informatie kenmerken de invulling van de actieve informatieplicht in mindere mate. Tot slot komen de knelpunten gekleurde informatie en het negeren van informatie vrijwel nauwelijks voor.

Daarnaast zijn een aantal discussiepunten middels het onderzoek geconstateerd, welke een belemmering vormen voor een adequate invulling van de actieve informatieplicht. De discussiepunten zijn te relateren aan de knelpunten uit het theoretisch kader. Ten aanzien van de beperkte toegankelijkheid van informatie zijn er twee discussiepunten te onderscheiden. Het eerste discussiepunt betreft het feit dat de eisen vanuit de griffie soms botsen met de wijze waarop bestuurders de informatievoorziening in de praktijk willen inrichten. De bestuurders moeten bijvoorbeeld gebruik maken van een bepaald format, terwijl ze dit soms als een belemmerend stramien ervaren, waarbij lastig accenten kunnen worden gelegd. Het tweede discussiepunt betreft de vraag of het plaatsen van online informatie betekent dat er al is voldaan aan de actieve informatieplicht of niet. Naast de twee discussiepunten omtrent de beperkte toegankelijkheid van informatie is er ook een discussiepunt omtrent het knelpunt te veel informatie. Dit betreft enerzijds de behoefte van PS dat zij graag (uitvoerende) details willen ontvangen, terwijl anderzijds te veel (uitvoerende) details juist botst met de taakstelling van PS dat zij op hoofdlijnen dienen te sturen. Tot slot is er met betrekking tot het knelpunt te weinig informeren een discussiepunt omtrent het grijze gebied tussen openbaar en vertrouwelijk informeren en de nadelen die daaraan verbonden zijn.

Welke redenen verklaren dat de knelpunten te weinig informatie en timing zich het meest in de praktijk manifesteren?

De aanwezigheid van het knelpunt te weinig informatie wordt verklaard door een viertal redenen. Het knelpunt te weinig informatie manifesteert zich in de praktijk, omdat GS c.q. de CdK soms louter informatie verstrekken over hun voorkeursrichting aangezien het voor hen voordelen heeft als informatie over andere opties, afwegingen en belangen ontbreekt. Een tweede verklaring voor het verstrekken van te weinig informatie is dat stukken met ofwel een kritische inhoud, ofwel kans op schadelijke gevolgen niet of beperkt verspreid worden door de bestuurders. In dat geval maken de bestuurders een bewuste afweging om

weinig of geen informatie te verstrekken aan PS, waarbij andere belangen voor bestuurders zwaarder wegen dan het informeren van PS. Ten derde ontvangen oppositiepartijen soms minder informatie. Dit wordt verklaard door het gegeven dat deze minder informeel contact met gedeputeerden hebben dan oppositiepartijen. Tot slot biedt het discussiepunt omtrent de vertrouwelijkheid van informatie een verklaring voor het gegeven dat het knelpunt te weinig informatie vaak in de praktijk voorkomt. Binnen de provincies wordt het predicaat vertrouwelijkheid soms nog onnodig op stukken geplakt, waardoor PS niets met de informatie kunnen (of willen) doen. Daarnaast wordt informatie vaak niet vertrouwelijk verstrekt, omdat er onder bestuurders de angst heerst om de informatie (gedeeltelijk) in vertrouwen te delen. Er wordt bijvoorbeeld gevreesd dat de informatie, ondanks de vertrouwelijke status, toch naar buiten zal komen.

Naast de redenen die de aanwezigheid van het knelpunt te weinig informatie verklaren, zijn er in het onderzoek ook verschillende (meer of minder legitieme) redenen aangedragen die verklaren waarom timing een knelpunt vormt. Een eerste verklaring hiervoor is dat de gewenste behandeling van het college soms als uitgangspunt fungeert. Daarnaast zijn de snelheid van de (moderne) media, een meer zwaarwegend belang⁷⁵, technische mankementen, de dynamiek van een onderwerp en bureaucratische procedures vanuit de griffie als verklaring aangedragen voor een verkeerde timing.

9.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen omtrent de invulling van de actieve informatieplicht en toekomstig onderzoek gedaan.

9.3.1 Aanbevelingen omtrent de invulling van de actieve informatieplicht

Er kunnen een zestal aanbevelingen worden gedaan omtrent de invulling van de actieve informatieplicht. Allereerst wordt aanbevolen om (naast de middellange termijn agenda) een strategische agenda voor PS op te stellen. Deze strategische agenda kan worden gezien als een instrument, waarmee PS hun plannen voor de lange termijn vastleggen. Door deze plannen vast te leggen kunnen GS en de CdK meer rekening houden met de spreiding van informatie en de door PS gewenste wijze van behandeling.

Ten tweede wordt, aangezien GS en de CdK in verhouding tot PS veel ondersteuning kennen, aanbevolen om PS beter te ondersteunen. Dit kan door bijvoorbeeld (meer) inloopsessies te organiseren, waarbij PS – los van de vergadering – geïnformeerd of bijgepraat worden over allerlei ontwikkelingen (door ambtenaren). Ook zogenaamde podiumbijeenkomsten, waarbij verschillende belangen (burgers, maatschappelijke organisaties, etc.) het woord voeren kunnen in dit kader behulpzaam zijn. Een Statenlid kan naar eigen inzicht besluiten om wel of niet deel te nemen aan dergelijke bijeenkomsten.

Een derde aanbeveling is dat PS de taakverdeling in acht dienen te nemen en geen behoefte aan (uitvoerende) detailinformatie moeten hebben, die zij niet nodig hebben om te sturen op

⁷⁵ Dit betekent dat het belang van de actieve informatieplicht ondergeschikt wordt gemaakt aan bijvoorbeeld de belangen van derden of van de provincie.

hoofdpijnen. Hierbij dient gerealiseerd te worden dat in dit onderzoek is geconstateerd dat PS soms detailinformatie nodig hebben om te kunnen sturen op hoofdpijnen.

Het verdient ten vierde aanbeveling om (als dat nog niet gebeurt) ambtenaren op hun schrijfvaardigheden te trainen en hen hierop eveneens strakker aan te sturen. Op deze wijze kan de kwaliteit van informatie verhoogd worden. Binnen de provinciebesturen kan daarnaast (zowel door GS, de CdK als PS) meer gebruik worden gemaakt van de optie om stukken, vanwege de aanwezigheid van één of meerdere knelpunten, (nog) niet in behandeling te nemen. In de praktijk zal het niet altijd mogelijk zijn om stukken terug te sturen, bijvoorbeeld als er binnen een bepaalde termijn besluiten moeten worden genomen. Aanbevolen wordt om waar mogelijk van de terugzendoptie gebruik te maken. In het begin zal het aanpassen van stukken mogelijkwijs voor vertraging zorgen, maar uiteindelijk zal de kwaliteit van stukken steeds hoger worden en daarmee de kwaliteit van het debat.

Een vijfde aanbeveling is om de regelgeving uit te breiden, zodat deze in ieder geval alle knelpunten benoemt. Er wordt geadviseerd om in deze regelgeving ook een antwoord op de in dit onderzoek geconstateerde discussiepunten op te nemen voor zover dat mogelijk is. Door bijvoorbeeld te bepalen of het online plaatsen wel of niet een goede invulling van de actieve informatieplicht is, wordt onduidelijkheid – en daarmee het verzaken van de plicht – voorkomen. Aanbevolen wordt om de regelgeving periodiek – bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe coalitieperiode – te bespreken. Op deze wijze worden (nieuwe) leden van GS, PS en de CdK zich (meer) bewust van de strekking en reikwijdte van de actieve informatieplicht.

De laatste aanbeveling heeft te maken met de redenen die verklaren waarom bepaalde knelpunten zich het meest in de praktijk manifesteren. Deze redenen hebben veelal betrekking op GS en/of de ambtelijke organisatie. Veel oorzaken zijn vermijdbaar en het verdient dan ook aanbeveling om hiermee beter rekening te houden. Een voorbeeld betreft dat GS/de CdK (vaker) PS moeten informeren over andere opties, afwegingen en belangen. Op deze wijze kunnen beter besluiten worden genomen.

9.3.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Een aantal resultaten c.q. assumpties geven aanleiding voor verder onderzoek. Allereerst is in dit onderzoek geconstateerd dat de invulling van de actieve informatieplicht lijkt samen te hangen met de coalitieperiodes. Dit betekent dat de actieve informatieplicht het meest wordt toegepast in het midden van een coalitieperiode. Middels verder onderzoek kan worden bevestigd of er inderdaad sprake is van een verband. Tot slot is het aan te bevelen om onderzoek te verrichten naar de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau. Aangezien de artikelen in de wet identiek zijn is het interessant om te onderzoeken of de bevindingen en knelpunten van het theoretisch kader uit dit rapport ook van toepassing zijn op gemeentelijk niveau. Het onderzoek van Seelen en Stoeten (2011) naar de actieve informatieplicht op gemeentelijk niveau geeft namelijk onvoldoende antwoord hierop.⁷⁶

⁷⁶ Onderzoek op gemeentelijk niveau richt zich vaak op het dualisme in het algemeen, waarbij de actieve informatieplicht een onderbelichte rol speelt (zie ook paragraaf 1.4).

9.4 Reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek.

9.4.1 Vergelijk met eerder onderzoek

Enthoven (2011) heeft de informatierelatie op rijksniveau in het algemeen onderzocht, terwijl binnen dit onderzoek specifiek de actieve informatieplicht op provinciaal niveau is belicht. Dit onderzoek bevestigt dat veel van de problematiek die speelt op rijksniveau ook op provinciaal niveau van toepassing is. Op beide niveaus wordt bijvoorbeeld onvoldoende inzicht gegeven in andere belangen en opties en hebben leden van coalitiepartijen een informatievoorsprong. Er zijn echter ook verschillen. In tegenstelling tot op rijksniveau is er op provinciaal niveau (tevredenheid over) de mogelijkheid tot direct contact met de ambtenaren. Daarnaast is opmerkelijk dat in eerder onderzoek (FireStarters, 2005) is geconstateerd dat de tevredenheid over de actieve informatieplicht bij de provincie Limburg hoger is dan bij de provincie Noord-Brabant, terwijl uit dit onderzoek blijkt dat de knelpunten het meest een rol spelen bij de provincie Limburg.⁷⁷ De uitkomst van dit onderzoek verschilt daarmee van eerder onderzoek.

9.4.2 Reflectie op theorie

De zelf ontwikkelde categorisatie van knelpunten fungeerde als een bruikbare leidraad voor het onderzoek. De knelpunten waren toepasbaar op zowel de onderzochte documenten als afgenomen diepte interviews. De categorisatie heeft een bijdrage geleverd aan het structureren van de data, waardoor het mogelijk was om de centrale vraag van het onderzoek te beantwoorden. In het onderzoek is daarnaast geconstateerd dat het mogelijk is om de aspecten die onder een bepaald knelpunt vallen, verder aan te vullen. De categorisatie is daarmee ook geschikt om nieuwe bevindingen een plaats te geven.

9.4.3 Reflectie op aanpak van het onderzoek

De bevindingen van de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn in dit onderzoek gebruikt om uitspraken te doen over de provincies in het algemeen. Om pragmatische redenen was het niet mogelijk om alle provincies in dit onderzoek te betrekken. Als dit wel was gedaan, had de kwaliteit van het onderzoek vergroot kunnen worden. Tevens moeten bij de diepte interviews een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Bij sommige interviews is opgemerkt dat een aantal respondenten vooraf werden bijgepraat c.q. ingelicht over het onderwerp (bijvoorbeeld door ambtenaren). Dit heeft mogelijk invloed gehad op de antwoorden van deze respondenten. Bij sommige diepte interviews is tevens door de onderzoeker ervaren dat er soms sprake was van politiek correcte antwoorden. Een andere beperking van de diepte interviews is dat twee maal een plaatsvervanger is geïnterviewd (namelijk voor de CdK en Algemeen Directeur van de provincie Noord-Brabant). Het is mogelijk dat deze vervangers een andere visie op het onderwerp hebben. Niettemin kan worden gesteld dat de interviewresultaten als representatief kunnen worden geacht, aangezien alle typen respondenten (informatieverstrekkers, informatieontvangers en vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie) in het onderzoek zijn vertegenwoordigd.

⁷⁷ Deze uitspraak is tot stand gekomen door het totaal aantal plussen uit tabel 15 per provincie te vergelijken.

Literatuur

Afink, G., Oldenburger, I., Meer, K. van, & Neijenhof, J. van (1997). *Vaardigheden basiszorg*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Anthonissen et al., (2006). *HRM Basisboek 2006: HRM in perspectief*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium NV.

Bakx, K.C.N.M. & Eikmand, G.J. (2001). *Medisch communicatiemanagement*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Beer, P.T. de & Schuyt, C.J.M. *Bijdragen aan waarden en normen*. Amsterdam: Amsterdam University.

Berg, J. van den, (2002). *Gesprekstechnieken voor de personeelsmanager*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

Betsbrugge, E. van, (2006). *Public Relations. Planning en werkvelden*. Antwerpen, Apeldoorn: Garant.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Boersma, J. (2006). *Management van kennis: een creatieve onderneming*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Boonstra, O. & Breure, L. (1992). *Historische informatiekunde*. Hilversum: Verloren.

Bots, R.T.M. & Jansen, W. (2005). *Organisatie en Informatie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Becker, F. & Kalma, P. (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Den Haag: Wiarda Beckman Stichting.

Braman, S. (1989). Defining information: An approach for policy-makers. *Telecommunications Policy*, 13(3), 233-242.

Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Breeman, G.E., Noort, W.J. van, & Rutgers, M.R., (2008). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.

Brenters, M. (1999). *De organisatie als netwerk: hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector, (2010). *Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen*. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

Bussel, G.J. van, (2012). *Archiving Should Be Just Like an Apple*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Cammelbeeck, T.D., Kummeling, H.R.B.M., & Modderkolk, A.J., (2007). *Gemeentewet, Provinciewet - tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer BV.

Cammelbeeck, T.D. & Kummeling, H.R.B.M., (2009). *Gemeentewet, Provinciewet - tekst en commentaar*. Deventer: Kluwer BV.

CDA, D66 Noord-Brabant (2012). *Schriftelijke vragen van CDA en D66 ogv het Reglement van Orde*. Opgevraagd op 4 maart 2013 via:

<http://d66noordbrabant.nl/page/downloads/20120820VragenActieveInformatieplicht.pdf>

Checkland, P. B. & Scholes, J. (1990). *Soft Systems Methodology in Action*. New York: John Wiley & Sons.

Cointet, S.E. (2011). *Dualisme: Panacee voor provinciale problemen?* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Creswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Debons, A., & Larson, A. G. (1983). *Information Science in Action: system design*. The Hague: M. Nijhoff.

Dekker, N.H.M. & Schlundt Bodien, G.L. (2001). *Personeelsbeleid heden en morgen*. Samsom: Alphen aan den Rijn.

Delden, J. van (1999). *Bestuurscommunicatie in organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Duurkoop, E. P. J. (2004). *Awb en openbaarheid*. Deventer: Kluwer BV.

Eerste Kamer, (z.d., a). *Wet dualisering provinciebestuur*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/28384_wet_dualisering

Eerste Kamer, (z.d., b). *Wet dualisering gemeentebestuur*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via: http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/27751_wet_dualisering

Elshout, R., Grievink, B., Maijenburg, M. & Roeland, J. (2005). *De schoen wringt nog, maar stuur maar geen schoenmaker, we lopen het er zelf wel uit*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Elzinga, D.J. (2012, 25 mei). *Blunder in Zeeuws advocatenrapport*. Opgevraagd op 25 april 2013 via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/blunder-in-zeeuws-advocatenrapport.6554004.lynkx>

Enthoven, G. M. W. (2011). *Hoe vertellen we het de kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*. Delft: Eburon.

Europa.Nu, (2002). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur)*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via: http://www.europa-nu.nl/id/vi3akjnz3hys/memorie_van_toelichting_wijziging_van_de

FireStarters, (2005). *Online enquêtes Evaluatie Wet Dualisering Provinciebestuur*. Groningen: FireStarters.

Gent, B. van & Katus, J. (2000). *Voorlichting in een risicovolle informatiemaatschappij: theorieën, werkwijzen en perspectieven*. Alphen aan den Rijn: Samsom bv.

Hart, P. 't (1993). 'Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management'. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 1(1): 36-50.

Hart, P. 't (2004). 'Tussen onmacht en overmacht. De rol van de volksvertegenwoordiging bij grote infrastructuurprojecten'. In: Tweede Kamer, 2004-2005, *Grote projecten: inzichten en uitgangspunten (Achtergrondstudies)*, 29283, nr. 10 *Onderzoek naar Infrastructuurprojecten*.

Hermans, L., Bruinsma, M., Elbers, J., Geus, J. de & Hallensleben, E. (2005). *Zonder wrijving geen glans*. Den Haag: Commissie evaluatie provinciale dualisering.

Hinds, L. (2011). *Datakwaliteit en gegevensbeheer*. Opgevraagd op 5 april 2013 via: <http://www.xr-magazine.nl/artikelen/1050/beheer/datakwaliteit-en-gegevensbeheer>

Hoed, P. van den, & Keizer, A-G. (Red.). (2007). *Op Steenworp Afstand: op de brug tussen wetenschap en politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Horrevorts, T. (2011). Kamer moet investeren in informatie. Opgevraagd op 26 maart 2013 via: <http://www.pm.nl/blog/1614/kamer-moet-investeren-informatie>

Interprovinciaal Overleg, (2003). *Eerste Kamer aanvaardt Wet dualisering provinciebestuur*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via: <http://www.ipo.nl/publicaties/eerste-kamer-aanvaardt-wet-dualisering-provinciebestuur>

Interprovinciaal Overleg, (2005). *Dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden aangenomen*. Opgevraagd op 8 maart 2013 via: <http://www.ipo.nl/publicaties/dualisering-provinciale-medebewindsbevoegdheden-aangenomen>

Introna, L. D. (1997). *Management, Information and Power, A narrative of the involved manager*. Londen: Palgrave Macmillan.

Jansen, W. & Bots, R.T.M. (1989). *Organisatie en Informatie*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Jongbloed, (z.d.). *Boekomschrijving: lokale verhalen; veranderen kan op vele manieren*. Opgevraagd op 1 mei 2013 via: <http://www.jongbloed.nl/Boek/Lokale-Verhalen-veranderen-kan-op-vele-manieren-9272320.aspx>

Kalichman, S.C. (2009). *Denying AIDS: Conspiracy Theories, Pseudoscience, and Human Tragedy*. New York: Springer Science and Business Media.

Kapteyn, B. (2001). *Organisatietheorie voor non-profit*. Houten / Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Kingdon, J.W. (1995). *Agenda's, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins College.

Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M., (1999). De politiek en de interactieve besluitvorming. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1, vol 13, p. 26-46.

KNAW, (2010). *Bevolkingsdichtheid*. Opgevraagd op 10 maart 2013 via: <http://www.knaw.nl/Pages/NID/28/844.bGFuZz1OTA.html>

Koeleman, H. (1999). *Interne communicatie als managementinstrument*. Alphen aan den Rijn/Diegem: Samsom.

Kummeling, H.R.B.M., Duijkersloot, A.P.W., Minderman, G.D., Schagen, J.A. van & Zijlstra, S.E., (1999). *Verkenningen van verantwoordelijkheid, onderzoek naar ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op zelfstandige instellingen op het terrein van het onderwijs*. Deventer: Kluwer BV.

Laudon, K. C., & Laudon, J. P. (2003). *Management Information Systems: Organisation and technology*. London: Prentice Hall.

Limburgs Parlement, (z.d.). *Schematisch overzicht rechten van/instrumenten voor Provinciale Staten*. Maastricht: Limburgs Parlement.

Machlup, F., & Mansfield, U. (Red.). (1983), *The Study of Information: Interdisciplinary Messages*, New York: John Wiley & Sons.

- Mensen, J. H. (2008). *Lexplicatie Provinciewet*. Deventer: Kluwer BV.
- Merckx, D. (2001). *Cryptografie en wetshandhaving*. Antwerpen: Kluwer.
- Meurs, P.L., Schrijvers, E.K. & Vries, G.H. de (2006). *Leren van de Praktijk: Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Morley, D. & Parker, C.S. (2009). *Understanding Computers: Today and Tomorrow*. Boston: Course Technology, Cengage Learning.
- Neuendorf, K.A. (2002). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Niessen, C.R., (2003). *Ambtenaar in de overheidsorganisatie*. Deventer: Kluwer.
- Omroep Zeeland, (2012). *Vertrekregeling provincie is onwettig*. Opgevraagd op 6 maart 2013 via: <http://www.omroepzeeland.nl/nieuws/2012-04-05/116842/vertrekregeling-provincie-onwettig>
- Overheid in Brabant, (2013). GS. Opgevraagd op 5 april 2013 via: <http://www.overheidinbrabant.nl/provincie-noord-brabant/s/426?p=11&o=1&f=a>
- Overheid in Limburg, (2013). GS. Opgevraagd op 5 april 2013 via: <http://www.overheidinlimburg.nl/provincie-limburg/s/436>
- Politiek Compendium, (2012). *Provinciale Staten*. Opgevraagd op 25 maart 2013 via: <http://www.politiekcompendium.nl/9351000/1f/j9vvh40co5zodus/vhrfr12hejy2>
- Politieke doodzonde is niet bestraft. (2005, 15 december). *NRC Handelsblad*, p. 3.
- Pollmann, T. (1999). *De Letteren Als Wetenschappen: Een Inleiding*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Prakken, B. (1997). *Informatie en de besturing van organisaties*. Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Pratt, A. (1982). *The Information of the Image*. Norwood, New Jersey: Ablex.
- Prodemos, (z.d). *De provincie - de organisatie*. Opgevraagd op 9 april 2013 via: <http://english.prodemos.nl/Kenniscentrum/Informatie-over-politiek/De-provincie/De-organisatie>
- Provinciale Staten Flevoland, (2012, 27 februari). *Handvest Actieve Informatieplicht 2013*. Registratienummer 1417743. Lelystad: SGR.
- Provinciale Staten Flevoland, (2012, 3 oktober). *Motie met betrekking tot een agendapunt*. Motienummer 2. Lelystad: provincie Flevoland.

Provinciale Staten Groningen, (2012, 29 september). *Besluiten Provinciale Staten*. Groningen: provincie Groningen.

Provinciale Staten Limburg, (2003, 7 november). *Handvest actieve informatieplicht*. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg, (2007, 28 september). *Notulen Statenvergadering*. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg (2008, 18 april). *Notulen Statenvergadering*. Provinciaal blad 2007/83. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg (2009, 9 oktober). *Notulen Statenvergadering*. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg (2012, 2 maart). *Notulen Statenvergadering*. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg, (2012, 12 september). *Notulen Statenvergadering*. Provinciaal blad 2012/84. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg, (2012, 11-12 oktober). *Notulen Statenvergadering*. Provinciaal blad 2012/98. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg, (2012, 2 november). *Notulen Statenvergadering*. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Limburg, (2012, 14 december). *Notulen Statenvergadering*. Provinciaal blad 2012/128. Maastricht: provincie Limburg.

Provinciale Staten Noord-Brabant, (2012, 24 augustus). *Notulen vergadering*. Besluit 74/12 B. 's-Hertogenbosch: provincie Noord-Brabant.

Provinciale Staten Noord-Holland, (2003, 6 mei). *Actieve informatieplicht*. Voordracht 56. Haarlem: provincie Noord-Holland.

Provinciale Staten Zeeland, (2010, 20 april). *Motie 57 +*. Middelburg: provincie Zeeland.

Provincie Flevoland, (2013). *Provinciale Staten*. Opgevraagd op 10 juni 2013 via: <http://www.flevoland.nl/wat-doen-we/samenleving-en-cultuur/uitvoering-en-beheer/jongeren/scholieren/wie-bestuurt-de-provincie/provinciale-staten/>

Provincie Groningen, (z.d.). *Dualisme*. Opgevraagd op 7 maart 2013 via: <http://www.provinciegroningen.nl/loket/vraag-en-antwoord/dualisme/>

Provincie Limburg, (2006, 3 februari). *Verslag vergadering 3 februari 2006*. Maastricht: Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken.

Provincie Limburg, (2006, 15 december). *Gedragscode bestuurlijke integriteit provincie Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Limburg, (2007, 26 januari). *Verslag vergadering 26 januari 2007*. Maastricht: Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken.

Provincie Limburg, (2007, 28 september). *Notitie informatierecht versus geheimhoudingsplicht*. Kenmerk 2007/39602. Maastricht: Presidium.

Provincie Limburg, (2012, 6 april). *Conceptverslag van de vergadering van 6 april 2012*. Maastricht: Statencommissie Leefbaarheid en Veiligheid.

Provincie Limburg, (z.d.). *Rechten van en Instrumenten voor Provinciale Staten*. Maastricht: Provincie Limburg.

Provincie Noord-Brabant, (2001, 19 juni). *Initiatiefvoorstel tot instelling commissie VID*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant, (2003, 10 februari). *Bestuursfilosofie*. 's-Hertogenbosch: Voorbereidingscommissie Implementatie Dualisme.

Provincie Noord-Brabant, (2006, 18 september). *Verslag vergadering Commissie voor bestuur en middelen d.d. 8 september 2006*. 's-Hertogenbosch: Commissievergadering voor Bestuur en Middelen.

Provincie Noord-Brabant, (2010, 24 september). *Korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor Bestuur en Middelen*. 's-Hertogenbosch: Commissievergadering voor Bestuur en Middelen.

Provincie Noord-Brabant, (2010, 8 oktober). *Vastgesteld beknopt verslag vergadering*. 's-Hertogenbosch: Commissie voor economie, mobiliteit en Grotestedenbeleid.

Provincie Noord-Brabant, (2011, 28 juni). *Afronding vervreemding aandelen Essent: minnelijke schikking EPZ*. Documentnr. 2765009. 's-Hertogenbosch: Commissievergadering voor Economische Zaken en Bestuur.

Provincie Noord-Brabant, (2012, 11 mei). *Gedragscode integriteit Noord-Brabant 2012*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant, (2012, 10 december). *Vastgestelde besluitenlijst - Vergadering Presidium*. Kenmerk: 3336960. 's-Hertogenbosch: Presidium.

Provincie Noord-Brabant, (2012). *Statenleden*. Opgevraagd op 5 maart 2013 via: <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/statenleden-en-fracties/statenleden.aspx>

Provincie Noord-Brabant, (2012b). *Memo - actieve en passieve informatieplicht*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.

Provincie Noord-Brabant, (z.d.). *Bevoegdheden van Provinciale Staten*. Opgevraagd op 5 maart 2013 via: <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/bevoegdheden-van-provinciale-staten.aspx>

Provincie Utrecht, (2012). *Interbestuurlijk toezicht*. Opgevraagd op 6 maart 2013 via: <http://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/interbestuurlijk/>

PVDA Brabant, (2012). *Motie van afkeuring voor provinciebestuur na spoeddebat*. Opgevraagd op 6 maart 2013 via: <http://www.pvdabrabant.nl/nieuws/motie-van-afkeuring-voor-provinciebestuur-na-spoeddebat.html>

Redig, G. (2000). *De gemeente en het jeugdwerk. Een kennismaking met jeugdwerk, gemeente en beleid*. Brussel: Katholieke Jeugdraad.

Reesink, R. (2000). *Vat krijgen op interne communicatie: een diagnose-instrument*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Reijnders, E. (2002). *Interne communicatie: aanpak en achtergronden*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Reijnders, E. (2006). *Interne communicatie: aanpak en achtergronden*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Reijnders, E. (2010). *Interne communicatie: aanpak en achtergronden*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Rijksoverheid, (2012). *Interbestuurlijk toezicht*. Opgevraagd op 6 maart 2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht>

Rijksoverheid, (z.d., a). *Wat zijn de taken van de leden van Provinciale Staten?* Opgevraagd op 13 maart 2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/vraag-en-antwoord/wat-zijn-de-taken-van-de-leden-van-provinciale-staten.html>

Rijksoverheid, (z.d., b). *Wat is de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)?* Opgevraagd op 6 maart 2013 via: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit-overheidsinstanties/vraag-en-antwoord/wat-is-de-wet-openbaarheid-van-bestuur-wob.html>

Safire, W. (2008). *Political Dictionary*. New York: Oxford University Press.

- Schelhaas, H. (1979). *De informatieplicht van de overheid*. Zwolle: Waanders B.V.
- Scheltema, M. (1992). *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. 's-Gravenhage: Sdu.
- Schilperoort, N. (2001). *Internet*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Schowrks, (2012). *Wat is communicatie? Op zoek naar definities*. Opgevraagd op 5 april 2013 via: http://www.communicatiemodel.nl/wat_is_communicatie_2.htm
- Seelen, S. & Stoeten, M. (2011). *Een onderzoek voor de gemeente Enschede naar de actieve en passieve informatie- en inlichtingenplicht uit artikel 169 lid 2 en lid 3 Gemeentewet van het college van burgemeester & wethouders naar de gemeenteraad*. Enschede: Saxion Hogescholen.
- Senn, J. (1990). *Information Systems in Management*. Belmont: Wadsworth.
- Simmons & Simmons, (2006). *Memo - Essent/Advies Provinciale Staten Noord-Brabant II*. Amsterdam: Simmons & Simmons.
- Simon, H.A. (1999). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*. Cambridge: The Mit Press.
- Starreveld, R.W., De Mare, H.B. & Joëls, E.J. (1994). *Bestuurlijke informatievoorzorging: Algemene Grondslagen*. Alphen aan den Rhijn: Samson.
- Stone, D. (2001). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, New York: Norton & Compagny.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Taale, E. (2004). *Naar een resultaatgerichte informatievoorziening*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Thiel, S. van, (2010). *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho.
- Thijn, E. van (2001). *Publieke zaken*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Thijn, E., van, & Cardoso Riberio, T. (2004). *De informatieparadox, een blinde vlek in het openbaar bestuur*. Utrecht: LEMMA BV.
- Tromp, B. (2007). *De Wetenschap der Politiek: Verkenningen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tweede Kamer, (1987-1988). *Memorie van Antwoord*. kst. 19 859, nr. 6.

- Tweede Kamer, (1996-1997). *Memorie van Toelichting*. kst. 14 225 (R 1051), nr. 3.
- Tweede Kamer, (1998-1999). *Enquête vliegcrash Bijlmermeer*. kst. 26 241, nr. 9.
- Tweede Kamer, (2001-2002). *Reikwijdte van artikel 68 Grondwet – notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. kst. 28 362, nr. 2.
- Veenman, R. & Doorn, A. van (1997). *Grondslagen van de professionele communicatie*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Vennix, J.A.M. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Amsterdam: Pearson.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, (2003). *Handreiking – De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie, (2003). *Handreiking Reglement van orde voor provinciale staten in een dualistisch stelsel*. Rijswijk: RS Drukkerij BV.
- Waardenburg, M. (2003). *Zicht op communicatie*. Kluwer: Alphen aan den Rijn.
- Wagenaar, M. (1997). *De Rijksvoorlichtingsdienst; geheimhouden, toedekken, openbaren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Weele, A. J., van. (2007). *Grondslagen van het inkoopmanagement*. Alphen aan den Rijn: Kluwer BV.
- Weggeman, M., (1997). *Kennismanagement. Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties*. Schiedam: Scriptum.
- Wildavsky, A. (1983). Information as an Organizational Problem, *Journal of Management Studies*, 20, 1, 29-40.
- Wolsink, M. (1996) Dutch wind power policy: Stagnating implementation of renewables. *Energy Policy*, 24, 1079-1088.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zuidelijke Rekenkamer, (2011). *Onderzoeksprotocol Zuidelijke Rekenkamer*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via:
http://www.zuidelijkerekenkamer.nl/media/document/000348_onderzoeksprotocol-def.pdf
- Zuidelijke Rekenkamer, (2013a). *De Zuidelijke Rekenkamer*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via: <http://www.zuidelijkerekenkamer.nl/>
- Zuidelijke Rekenkamer, (2013b). *Organisatie*. Opgevraagd op 2 maart 2013 via:
<http://www.zuidelijkerekenkamer.nl/17/organisatie.html>

Taken Provinciale Staten

Betreffende de taken van PS wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. Europese wet- en regelgeving en PS:
 - A. Provinciewet (PW);
 - B. Speciale wetten;
 - C. Provinciale verordeningen.
2. Provinciale afspraken (geen wetgeving).

Hieronder is een overzicht opgenomen van de taken van PS. De provinciale afspraken zijn niet in dit overzicht opgenomen, aangezien deze afspraken verschillen per provincie. Het overzicht omvat dus alleen de taken van PS die zijn vastgelegd in Europese wet- en regelgeving. Onderstaand overzicht is niet uitputtend en hoofdzakelijk opgesteld aan de hand van de memo 'actieve en passieve informatieplicht' van de provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 2012b).

A. Provinciewet

De inrichting en samenstelling van het provinciebestuur, titel II Provinciewet

- vaststellen gedragscode voor leden PS (art. 15 PW), gedeputeerden (art. 40c) en CdK (art. 68 CdK)
- vaststellen reglement van orde voor hun vergaderingen en andere werkzaamheden (art. 16 Provinciewet, in het vervolg: PW);
- beslissen over het met gesloten deuren vergaderen (art. 23 PW) en (in bepaalde gevallen) het opleggen en opheffen van een geheimhoudingsplicht (art. 25, 55, 91 PW);
- vaststellen verordening ambtelijke bijstand aan PS(-leden) en fractie-ondersteuning (art. 33 PW);
- benoemen van gedeputeerden (art. 35 PW);
- (indien dit aan de orde is: facultatief) deeltijd functievervulling van gedeputeerden (art. 35a PW);
- (facultatief) ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap voor een gedeputeerde (art. 35b PW);
- (in bijzondere gevallen) verlenen van ontslag aan gedeputeerden (art. 45, 46, 49 PW);
- (facultatief) regelen van welke beslissingen van GS (art. 60 PW), dan wel de CdK (art. 79) aan leden PS kennisgeving wordt gedaan;
- in de context van de benoeming van een CdK: het voeren van overleg met de minister van BiZa over de functie-eisen, het instellen van een vertrouwenscommissie, het doen van een aanbeveling inzake de benoeming (art. 61 PW) en herbenoeming (art. 61a);
- (in bijzondere gevallen) het doen van een aanbeveling tot ontslag CdK (art. 61b PW);
- (facultatief) instellen rekenkamer en hiermee samenhangende bepalingen (art. 79a PW e.v.; 183 e.v.). Indien geen rekenkamer is ingesteld stellen PS regels vast voor de uitoefening van de rekenkamerfunctie (art. 79p PW);

- (facultatief) aanstellen van een ombudsman of ombudscommissie voor de behandeling van verzoekschriften en hiermee samenhangende bepalingen (art. 79q PW e.v.);
- (facultatief) instellen van Statencommissies ("die besluitvorming van Provinciale Staten kunnen voorbereiden en met Gedeputeerde Staten of de commissaris kunnen overleggen") en het regelen van hiermee samenhangende zaken (art. 80 PW);
- (facultatief) instellen van bestuurscommissies ("die bevoegdheden uitoefenen die hun door Provinciale Staten, onderscheidenlijk Gedeputeerde Staten, zijn overgedragen") en het regelen van hiermee samenhangende zaken (art. 81, 83 PW);
- (facultatief) instellen van andere commissies en het regelen van hiermee samenhangende zaken (art. 82 PW);
- vaststellen verordening vergoeding en tegemoetkoming in de kosten voor leden van PS (art. 93 PW) en commissieleden (art. 94 PW) dan wel (facultatief) andere voordelen dan vergoeding en tegemoetkoming (art. 96);
- benoemen (en mogelijk schorsen en ontslaan) griffier (art. 104 PW) en opstellen nadere regels taak en bevoegdheden griffier (art. 104a PW) en regelen vervanging griffier (art. 104d PW);
- (facultatief) regels stellen over de organisatie van de griffie (104e PW);
- de op de griffie werkzame ambtenaren benoemen, schorsen en ontslaan (104e PW).

De bevoegdheid van het provinciebestuur, titel III Provinciewet

- Verordeningen worden in beginsel door PS vastgesteld: "Provinciale verordeningen worden door Provinciale Staten vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door Provinciale Staten krachtens de wet aan Gedeputeerde Staten of de commissaris van de Koning is toegekend" (art. 143, eerste lid, PW);
- Overige, met name de zogenaamde "autonome" bestuursbevoegdheden worden door PS uitgeoefend (art. 143, tweede lid PW);
- De zogenaamde bestuursbevoegdheden "in medebewind" alleen voorzover die bij of krachtens de wet aan PS zijn toegekend (in beginsel wordt dit type bestuursbevoegdheden uitgeoefend door GS –art.143, derde lid PW);
- PS stellen een inspraakverordening vast: "Provinciale Staten stellen een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken" (art. 147 PW);
- Onderzoeksbevoegdheid PS: "Provinciale Staten kunnen op voorstel van een of meer van hun leden een onderzoek instellen naar het door Gedeputeerde Staten of de Commissaris van de Koning gevoerde bestuur" (art. 151a PW);
- Delegatie van bevoegdheden van PS:

Artikel 152 PW

1. "Provinciale Staten kunnen aan Gedeputeerde Staten en aan een door hen ingestelde bestuurscommissie bevoegdheden overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet
2. Provinciale Staten kunnen in ieder geval niet overdragen de bevoegdheid tot:
 - a. de instelling van een onderzoek als bedoeld in artikel 151a, eerste lid;
 - b. de vaststelling of wijziging van de begroting, bedoeld in artikel 193;
 - c. de vaststelling van de jaarrekening, bedoeld in artikel 202;

- d. het stellen van straf op overtreding van de provinciale verordeningen;
 - e. de vaststelling van de verordeningen, bedoeld in de artikelen 216, eerste lid, 217, eerste lid en 217a, eerste lid;
 - f. de aanwijzing van een of meer accountants, bedoeld in artikel 217, tweede lid;
 - g. de heffing van andere belastingen dan de rechten, bedoeld in artikel 223, eerste lid, en de rechten waarvan de heffing krachtens andere wetten dan deze wet geschiedt.
3. De bevoegdheid tot het vaststellen van verordeningen, door strafbepaling of bestuursdwang te handhaven, kunnen Provinciale Staten slechts overdragen voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door hen in hun verordeningen aangewezen onderwerpen”.

“Provinciale Staten kunnen de naam van de provincie wijzigen” (art. 156 PW);

Dagelijks bestuur: “Gedeputeerde Staten zijn in ieder geval bevoegd:

- a. het dagelijks bestuur van de provincie te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet Provinciale Staten of de Commissaris van de Koning hiermee zijn belast; (...)
- f. te besluiten namens de provincie, Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij Provinciale Staten, voor zover het PS aangaat, in voorkomende gevallen anders beslissen” (art. 158, eerste lid PW);
- PS kunnen wensen en bedenkingen uiten aangaande bepaalde voorgenomen GS-besluiten (art. 158, tweede lid PW)
- PS stellen de begroting vast (art. 193 e.v. PW) en de jaarrekening (art. 201 e.v. PW);
- Het beheer en de inrichting van de financiële organisatie: “Provinciale Staten stellen bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast” (art. 216 PW); en de controle erop via een door PS vast te stellen verordening en door PS aan te wijzen accountants (art 217 PW)
- Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid:

Artikel 217a PW

1. “Gedeputeerde Staten verrichten periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Provinciale Staten stellen bij verordening regels hierover.
2. Gedeputeerde Staten brengen schriftelijk verslag uit aan Provinciale Staten van de resultaten van het periodiek onderzoek (...).”

Bevoegdheid tot belastingheffing: “Provinciale Staten besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van een provinciale belasting door het vaststellen van een belastingverordening” (art. 220 PW).

B. Speciale wetten

In velerlei wetten worden taken belegd bij Provinciale Staten. Hieronder zijn een aantal voorbeelden weergegeven.

Wet ruimtelijk ordening

- Vaststellen structuurvisie (art. 2.2)
- (Facultatief) vaststellen inpassingsplan (art. 3.26) en vaststellen hiermee samenhangend exploitatieplan (art. 6.25)
- (Facultatief) Verordening ruimte (art. 4.1)
- Kennisnemen van voornemen GS tot het geven van een proactieve aanwijzing aan een gemeente (art. 4.2)
- Vaststellen verordening provinciale planologische commissie.

Wet milieubeheer

- Vaststellen provinciale milieuverordening (art. 1.2)
- Samen met GS instellen van een provinciale milieuc commissie.
- Vaststellen provinciaal milieubeleidsplan (art. 4.9)

Waterwet

- Vaststellen provinciaal waterplan (art. 4.4)
- Vaststellen waterverordening (art. 4.5 e.a.)
- (Facultatief) Instellen grondwaterheffing (art. 7.7)

Waterschapswet

- Regeling waterschappen (instelling en opheffing van waterschappen, taken, inrichting en samenstelling van bestuur etc.) via vaststelling verordening (art. 2)

C. Provinciale verordeningen

Elke provincie kent eigen provinciale verordeningen. Voorbeelden van Provinciale verordeningen zijn:

- Reglement van orde;
- Reglement van orde voor de Statencommissies;
- Gedragscode integriteit.

WOB, artikel 10

Tabel 16: WOB, artikel 10

| |
|--|
| <p>1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</p> <ul style="list-style-type: none">a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. <p>2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <ul style="list-style-type: none">a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden. <p>3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.</p> <p>4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.</p> <p>5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.</p> <p>6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is n.v.t. op het verstrekken van milieu-informatie.</p> <p>7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <ul style="list-style-type: none">a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage. <p>8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.</p> |
|--|

Codeerinstructie voor de inhoudsanalyse

Deze codeerinstructie voor de inhoudsanalyse bestaat uit drie onderdelen (A) een inleiding, (B) algemene aspecten en (C) bijzondere aspecten.

A. Inleiding

Deze codeerinstructie is opgesteld ten behoeve van het onderzoek van Dien Mueters (2013) omtrent de inkleuring van de actieve informatieplicht binnen de provinciebesturen. Meer specifiek omvat het onderzoek het achterhalen van de knelpunten die de invulling van de actieve informatieplicht door Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning richting Provinciale Staten kenmerken.

De codeerinstructie is ingezet ten behoeve van de inhoudsanalyse van het onderzoek. Er is een inhoudsanalyse uitgevoerd om de wijze waarop de actieve informatieplicht binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg is toegepast te achterhalen. Het gaat hierbij om een (falende) aanwending van de actieve informatieplicht in de praktijk. Ten behoeve van de inhoudsanalyse zijn middels deze codeerinstructie de vergaderstukken en besluiten van Provinciale Staten en provinciale commissies (de zogenaamde *unit of sampling*) van Noord-Brabant en Limburg geanalyseerd. Het betreft 32 documenten van de provincie Noord-Brabant en 52 documenten van de provincie Limburg uit de periode 2005-2013. Deze documenten vormen de *unit of observation*. De *unit of analysis* betreft de uitspraken c.q. citaten in de geselecteerde documenten omtrent de actieve informatieplicht. Meer informatie over de procedure voor de selectie van de documentatie is te vinden in subparagraaf 4.3.2 van het onderzoeksrapport.

Door gebruik van deze codeerinstructie wordt de documentatie op eenzelfde systematische wijze geanalyseerd. Deze instructie geeft informatie over de aspecten die gecodeerd dienen te worden. Tevens verschaft de codeerinstructie helderheid over de inhoud van deze aspecten en de wijze waarop een aspect uit de documentatie kan worden afgeleid. Er is een onderscheid gemaakt tussen algemene en bijzondere aspecten. De algemene aspecten, betreffen de vindplaats, datum, titel document / onderwerp en het tekstfragment.

Daarnaast omvat deze codeerinstructie uitleg over het coderen van een tweetal bijzondere aspecten, die specifiek relevant zijn voor het onderzoek. Het betreft allereerst het aspect kernbegrip, waarbij een keuze kan worden gemaakt uit juridisch, theoretisch en praktisch. Aan de hand van het kernbegrip wordt duidelijk op welke wijze de actieve informatieplicht is toegepast. De kernbegrippen zijn inductief, door herhaaldelijk binnen de documentatie te zoeken naar overeenkomsten en verschillen, tot stand gekomen. De inhoud en uitwerking

van deze kenmerken zijn dus door de onderzoeker zelf bepaald. Het tweede aspect dat relevant is voor dit onderzoek betreft de knelpunten. Alvorens de dataverzameling voor het onderzoek heeft plaatsgevonden is een theoretisch kader opgesteld. Dit theoretisch kader is met name opgesteld aan de hand van literatuur van Enthoven (2011), Van Thijn en Cardoso Riberio (2004), Koeleman (1999) en Reijnders (2002, 2006) en omvat een achttal categorieën knelpunten. Er kan sprake zijn van (1) een te grote of (2) te kleine hoeveelheid aan informatie richting de volksvertegenwoordiging. Naast deze informatieparadox (informatie-overload of informatie-underload) kan informatie ook (3) gekleurd, (4) fout of (5) beperkt toegankelijk zijn, waardoor de volksvertegenwoordiging de informatie bijvoorbeeld verkeerd (kan) interpreteren. Daarnaast kan informatie worden (6) genegeerd of bewust op een bepaald moment in de (7) tijd worden verstrekt. Tot slot kan (8) onvoldoende kennis aan de zijde van de bestuurders een rol spelen. Deze categorieën worden voor de inhoudsanalyse gehanteerd als codes. In onderdeel B en C van deze instructie is uitgelegd op welke wijze de algemene en bijzondere aspecten gecodeerd dienen te worden.

B. Algemene aspecten

Vindplaats, datum

De vindplaats en de datum worden gezamenlijk in één kolom gecodeerd. De vindplaats geeft aan waarvoor het document intern is gebruikt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vergaderstuk, verslag, notulen of bijlagen. De datum wordt genoteerd in de volgende vorm: dag-maand-jaar. Hierbij worden enkel getallen gebruikt.

Titel c.q. onderwerp document

Tevens wordt de titel of het onderwerp van het document gecodeerd. Indien de titel of het onderwerp zeer omvangrijk is mag deze worden ingekort, maar enkel als de essentie van de titel/het onderwerp niet hierbij verloren gaat.

Tekstfragment waarin informatieplicht aan bod komt

Het tekstfragment duidt op de selectie van de tekst uit het document dat betrekking heeft op de actieve informatieplicht. Standaardzinnen in de tekst, zoals dat 'in het kader van de actieve informatieplicht bepaalde informatie wordt verstrekt', worden buiten beschouwing gelaten. Elk document kent één tekstfragment (dat kan bestaan uit meerdere citaten). Doel is om een impressie te geven van waar het tekstfragment omtrent de actieve informatieplicht over gaat. Om overzicht te houden wordt bij een omvangrijke tekst niet de gehele tekst overgenomen. De tekst wordt in dat geval geparafraseerd of, mits geen essentiële informatie verloren gaat, ingekort. Tevens dient de tekst neutraal te worden gemaakt door persoonsnamen te verwijderen.

C. Bijzondere aspecten

Kernbegrip

Aan elk tekstfragment wordt één kernbegrip toegekend. Dit betekent dat het kernbegrip dat het meest van toepassing is op een tekstfragment geselecteerd dient te worden. Het kernbegrip kan praktisch, theoretisch of juridisch zijn. In onderstaande tabel zijn deze opties toegelicht.

Tabel 17: Operationalisatie kernbegrippen

| Kernbegrip | Omschrijving | Voorbeeld |
|--------------------|---|--|
| <i>Praktisch</i> | (On)duidelijkheden voortvloeiend uit toepassing van de informatieplicht in de praktijk. | Een meningsverschil over de toepassing tussen provinciale bestuursleden. |
| <i>Theoretisch</i> | Hoe in een ideaalsituatie of in de toekomst invulling moet worden gegeven aan de informatieplicht (niet direct voortvloeiend uit de praktijk), gaat verder dan het juridische (de wet is toegepast of gespecificeerd naar een specifieke situatie). | Concreet geformuleerde doelen of onderzoek omtrent hoe in theorie invulling te geven aan informatieplicht. |
| <i>Juridisch</i> | Feitelijk toelichten van de wet, (vrijwel) geen vertaling naar de praktijk. | Vermelding omtrent wat onder artikel 167 van de Provinciewet wordt verstaan. |

Knelpunten

In tabel 18 (zie volgende pagina) is toegelicht waarop is gelet bij het coderen van de knelpunten. De knelpunten worden gecodeerd aan de hand van de geselecteerde tekstfragmenten. Aan elk tekstfragment kunnen meerdere knelpunten worden gekoppeld. Elk type knelpunt kan echter maar één keer worden toegekend aan een tekstfragment. Indien een tekstfragment bijvoorbeeld twee citaten omtrent onvoldoende kennis omvat, wordt slechts één keer de code onvoldoende kennis toegekend. Een knelpunt wordt ook toegekend als er discussie over is (bijvoorbeeld: 'ik betwijfel of we alle informatie hebben ontvangen'). De code 'geen knelpunt' wordt alleen toegekend als in het gehele tekstfragment geen knelpunten zijn terug te vinden.

Tabel 18: Operationalisatie knelpunten

| Knelpunt | Omschrijving | Termen | Voorbeeld |
|----------------------------------|--|--|--|
| <i>Geen knelpunt</i> | Positieve vermelding van een toepassing van de informatieplicht of neutrale vermelding van de informatieplicht. | Conform het wetsartikel, in het kader van de wet. | In het kader van de wet zullen we PS informeren. |
| <i>Te veel informatie</i> | Er wordt een bulk aan informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging. | Te veel, enorme hoeveelheid, overlading, overspoeling, herhaling. | We worden overspoeld met informatie. |
| <i>Te weinig informatie</i> | Er wordt geen of onvoldoende informatie verstrekt door de bestuurders aan de volksvertegenwoordiging. Bijv. als reactie op informatie-overload, vanwege strategische redenen, een persoonlijk belang, de aard van een onderwerp of de aard van de partij. | Geen, niet, te weinig, onvolledig tekort, achterhouden. | We krijgen veel te weinig informatie. |
| <i>Gekleurde informatie</i> | De verstrekte informatie is van ‘een sausje voorzien’ (bijv. door bepaald woordgebruik), waardoor deze een bepaalde richting bevoordeeld. | Gekleurd, geframed, bepaalde voorkeur bevoordelend. | De formulering van de informatie duwt ons een bepaalde richting op. |
| <i>Foutief informeren</i> | De verstrekte informatie is onjuist of de volksvertegenwoordiging heeft het gevoel onjuist geïnformeerd te zijn. | Verkeerd, fout, onjuist, niet kloppend, niet correct. | Deze informatie is onjuist. |
| <i>Beperkte toegankelijkheid</i> | De verstrekte informatie is lastig te verkrijgen of lastig te interpreteren voor de volksvertegenwoordiging. | Eenvoudig/lastig te verkrijgen, vaag, onduidelijk, verstopt, informeel. | Deze informatie is alleen voor experts te begrijpen. |
| <i>Negeren van informatie</i> | Informatie wordt ongewenst ter kennisname aangeboden of onvoldoende toegelicht. | Negeren, ter kennisname, kale stukken (zonder commentaar), geen toelichting | Deze informatie is slechts ter kennisname aangeboden. |
| <i>Timing</i> | De informatie wordt via de pers, te vroeg of te laat in de beleidscyclus of te vroeg of te laat voor aanvang van de vergadering van volksvertegenwoordigers verstrekt. | Te vroeg, te laat, wanneer, tijdstip, moment, eerst via journalisten. | Deze informatie hebben wij veel te laat ontvangen. |
| <i>Onvoldoende kennis</i> | Er is onvoldoende kennis om een adequate informatievoorziening te faciliteren door een verkeerde interpretatie van de plicht of verkeerde inschatting van de informatiebehoefte. Of er is sprake van obscuriteit bij de vertegenwoordigers over de invulling van de informatieplicht door het bestuur. | Interpretatieverschil over de toepassing wet, gevraagd advies, informatiebehoefte, andere verwachtingen. | Wij zijn in tegenstelling tot u van mening dat we geïnformeerd hadden moeten worden. |

Interviewhandleiding

Op de volgende pagina's zijn een aantal interviewhandleidingen te vinden. Het betreft de:

- interviewhandleiding voor de interviews met PS-leden;
- interviewhandleiding voor de interviews met GS-leden en de CdK;
- interviewhandleiding voor de interviews met de griffier en de Algemeen Directeur.

Elke interviewhandleiding bestaat uit de onderdelen inleiding, algemene vragen, inhoudelijke vragen en afronding. De mogelijke vervolgvragen zijn ook opgenomen in de interviewhandleiding.

Interview PS-leden

Naam geïnterviewde: *Vooraf invullen*

| Nummer | Functie | Provincie | Partijkleur | Oppositie/coalitie | Datum |
|------------------------|---------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <i>Vooraf invullen</i> | PS-lid | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> |

Inleiding

- Ik stel het zeer op prijs dat u wilt meewerken.
- Dit interview wordt afgenomen in het kader van mijn onderzoek naar de actieve informatieplicht. Onderzoek i.o.v. de Zuidelijke Rekenkamer, vormt tevens mijn afstudeeronderzoek.
- Er zullen ook gesprekken plaatsvinden met andere leden van PS, GS, CdK, directeur, griffie van de provincies Noord-Brabant en Limburg.
- Doel interview: beeld schetsen van ervaren knelpunten vanuit PS betreffende informatievoorziening vanuit GS en de CdK.
- Interview is anoniem. Er worden wel een aantal algemene gegevens opgenomen in het rapport (zoals partijkleur en provincie). Er worden geen tot personen herleidbare uitspraken gedaan.
- Het interview wordt opgenomen. Geeft u daarvoor toestemming? Achteraf bestaat de mogelijkheid tot het inzien van de uitwerking.
- Achteraf krijgt u de gelegenheid om op het interview te reageren.
- Duur: ongeveer [*vooraf invullen*] uur. Om alle onderwerpen te behandelen kan het zijn dat ik door ga naar een volgend onderwerp, ook al is wellicht niet alles besproken. Mocht er iets belangrijks zijn, dan kunt u dat uiteraard aangeven.
- Het gaat in dit interview om de informatieverstrekking uit eigen beweging, dus niet op verzoek. De gedeputeerden/CdK worden telkens samen genoemd. Indien u het bij een vraag noodzakelijk vindt om een onderscheid te maken, geef dit dan expliciet aan.
- Mocht iets onduidelijk zijn dan kunt u dat aangeven.
- Heeft u vooraf nog vragen?

Algemene vragen

1. Hoeveel jaar bent u al Statenlid?
2. Heeft u een goed beeld van wat onder de actieve informatieplicht wordt verstaan?
3. Hoe vindt u dat in de praktijk wordt omgegaan met de actieve informatieplicht? Waarom?
4. Wat is volgens u positief aan de manier waarop nu met de actieve informatieplicht wordt omgegaan?
5. Heeft u wel eens het gevoel dat u als Statenlid belemmerd wordt door de invulling van de actieve informatieplicht? Ervaart u problemen ten aanzien van de huidige invulling van de actieve informatieplicht? Zo ja, op welke wijze / waardoor?
6. Wat kan volgens u verbeterd worden aan de manier waarop invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht?

Inhoudelijke vragen

7. Bent u tevreden over de dosering, dus de hoeveelheid, van de informatie die u ontvangt?
 - In hoeverre ontvangt u wel eens te veel informatie van de commissaris of gedeputeerden? Met te veel informatie doel ik op ontvangen informatie die u niet nodig heeft of niet van belang is voor uw taakuitoefening.
 - In hoeverre ontvangt u wel eens te weinig informatie van de commissaris of gedeputeerden? Met te weinig informatie doel ik op onvoldoende informatie, alleen bepaalde soort informatie, maar ook op helemaal niet verkregen informatie (geen informatie). Dit terwijl de informatie van belang was voor uw taakuitoefening.
 - Wat is volgens u de reden dat u te weinig informatie ontvangt?
 - Is dat bij bepaalde soort informatie?
 - Ervaart u hierbij een verschil tussen oppositie/coalitie?
 - Wat is volgens u de reden dat u te veel/te weinig informatie ontvangt?
8. Wat vindt u van de wijze waarop de informatie wordt verwoord of vormgegeven?
 - Heeft u soms het gevoel dat dit een bepaalde voorkeur ondersteunt?
9. Heeft u wel eens informatie van de commissaris of gedeputeerden ontvangen die foutief is?
10. Vindt u dat de informatie die u ontvangt van voldoende commentaar / toelichting is voorzien?
11. De volgende vraag gaat over de toegankelijkheid van informatie. Het woord toegankelijk wil ik graag even toelichten. Met toegankelijk doel ik op de interpreteerbaarheid / verkrijgbaarheid van de informatie. Dus of de informatie duidelijk bijv. makkelijk in een rapport terug te vinden is. Wat is uw mening over de toegankelijkheid van de informatie die u ontvangt van de commissaris of gedeputeerden?
12. Wat is uw mening over de timing van de informatie? (Dus het moment waarop de informatie wordt verstrekt aan PS).
 - Ontvangt u informatie altijd op het juiste moment? Niet te vroeg of laat?
 - Ontvangt u niet te vroeg / laat voor aanvang van een vergadering de benodigde informatie?
 - Ontvangt u wel eens in een verkeerd stadium van de beleidscyclus de informatie? (welke fase)?
13. In hoeverre hebben de commissaris en gedeputeerden naar uw mening een goed beeld van de informatiebehoefte van PS? Met informatiebehoefte van PS bedoel ik de informatie die PS nodig hebben voor hun taakuitoefening.

Afronding

14. Heeft u nog overige opmerkingen die van belang zijn ten aanzien van de actieve informatieplicht?
15. Heeft u opmerkingen over dit interview?
16. Wenst u een exemplaar van mijn onderzoeksrapport te ontvangen?

Bedankt voor uw tijd.

Interview GS-leden / CdK

Naam geïnterviewde: *Vooraf invullen*

| Nummer | Functie | Provincie | Partijkleur | Oppositie/coalitie | Datum |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Coalitie</i> | <i>Vooraf invullen</i> |

Inleiding

- Ik stel het zeer op prijs dat u wilt meewerken.
- Dit interview wordt afgenomen in het kader van mijn onderzoek naar de actieve informatieplicht. Onderzoek i.o.v. de Zuidelijke Rekenkamer, vormt tevens mijn afstudeeronderzoek.
- Er zullen ook gesprekken plaatsvinden met (andere) leden van GS, PS, CdK, directeur, griffie van de provincies Noord-Brabant en Limburg
- Doel interview: beeld schetsen van de ervaringen met de actieve informatieplicht van GS en de CdK richting PS.
- Er wordt getracht om geen tot personen herleidbare uitspraken in het onderzoek te doen. In het onderzoek worden geen persoonsnamen opgenomen. Er wordt gesproken van 'een lid van het Dagelijks Bestuur'. Er worden ook een aantal algemene gegevens opgenomen in het rapport (zoals partijkleur en provincie).
- Het interview wordt opgenomen. Geeft u daarvoor toestemming? Achteraf bestaat de mogelijkheid tot het inzien van de uitwerking.
- Achteraf krijgt u de gelegenheid om op het interview te reageren.
- Duur: ongeveer [*vooraf invullen*] uur. Om alle onderwerpen te behandelen kan het zijn dat ik door ga naar een volgend onderwerp, ook al is wellicht niet alles besproken. Mocht er iets belangrijks zijn, dan kunt u dat uiteraard aangeven.
- Belangrijk: Het gaat in dit interview om de informatieverstrekking uit eigen beweging, dus niet op verzoek.
- Mocht iets onduidelijk zijn dan kunt u dat aangeven.
- Heeft u vooraf nog vragen?

Algemene vragen

1. Wat verstaat u onder de actieve informatieplicht? Hoe kijkt u er tegenaan?
2. Hoe gaat u in de praktijk om met de actieve informatieplicht?
3. Tegen welke problemen loopt u aan bij het invulling geven aan de actieve informatieplicht? En hoe komt dat? Hoe gaat u daarmee om?
4. Kunt u voorbeelden geven van vragen waar u tegenaan bent gelopen bij het invulling geven aan de actieve informatieplicht?
5. Wat is volgens u positief aan de manier waarop nu met de actieve informatieplicht wordt omgegaan?
6. Wanneer besluit u om informatie door te sturen aan PS? Houdt u hierbij rekening met de behoeften van PS?
7. Wanneer / onder welke omstandigheden besluit u om informatie *niet* door te sturen aan PS? Op basis waarvan maakt u een selectie van informatie?

Inhoudelijke vragen

8. Wat voor soort informatie valt volgens u onder de actieve informatieplicht?
9. Hoe gaat u om met de dosering/hoeveelheid van de informatie? (te veel/te weinig informatie)
10. Op welke wijze besteedt u aandacht aan de vormgeving (formulering/verwoording) van informatie?
11. In hoeverre besteedt u aandacht aan de toegankelijkheid van informatie? (duidelijke informatie/heldere samenvatting/etc.)
12. Hoe gaat u om met de timing/het moment van verstrekken van de informatie? Houdt u rekening met de beleidscyclus bij het verstrekken van de informatie? Houdt u rekening met wanneer PS vergaderingen hebben bij het verstrekken van de informatie?
13. Op welke wijze besteedt u aandacht aan de toelichting op stukken?
14. Op welke wijze speelt u in op de informatiebehoefte van PS? Loopt u daarbij tegen problemen aan?
15. Is het wel eens voorgekomen dat informatie (achteraf) foutief bleek te zijn?
16. Zijn er nog overige factoren waar u rekening mee houdt bij het invulling geven aan de actieve informatieplicht?

Afronding

17. Heeft u nog overige opmerkingen die van belang zijn ten aanzien van de informatievoorziening aan PS?
18. Heeft u opmerkingen over dit interview?
19. Wenst u een exemplaar van mijn onderzoeksrapport te ontvangen?

Bedankt voor uw tijd.

Interview griffier/Algemeen Directeur

Naam geïnterviewde: *Vooraf invullen*

| Nummer | Functie | Provincie | Partijkleur | Oppositie/coalitie | Datum |
|------------------------|------------------------|------------------------|-------------|--------------------|------------------------|
| <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | <i>Vooraf invullen</i> | N.v.t. | N.v.t. | <i>Vooraf invullen</i> |

Inleiding

- Ik stel het zeer op prijs dat u wilt meewerken.
- Dit interview wordt afgenomen in het kader van mijn onderzoek naar de actieve informatieplicht. Onderzoek i.o.v. de Zuidelijke Rekenkamer, vormt tevens mijn afstudeeronderzoek.
- Graag licht ik de achtergrond van het onderzoek kort toe.

Sinds de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur (2003) is de passieve informatieplicht (informatieverstrekking op verzoek van Provinciale Staten) uitgebreid met de actieve informatieplicht. De actieve informatieplicht betekent dat GS en de CdK uit eigen beweging alle informatie aan PS dienen te verstrekken die PS nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. De Provinciewet laat echter veel ruimte open aan de concrete invulling van de actieve informatieplicht. Dit zorgt in de praktijk voor discussie over de reikwijdte en toepassing van de actieve informatieplicht, bijvoorbeeld onduidelijkheid of er voldaan is aan de actieve informatieplicht.

Het onderzoek richt zich op de ervaren knelpunten betreffende de informatievoorziening uit eigen beweging van GS en de CdK aan PS. Er zijn interviews afgenomen met leden van PS, GS en de CdK. Op deze wijze kan een toekomstig advies worden geformuleerd t.a.v. de invulling van de plicht. De focus ligt op de informatiestroom GS/CdK richting PS, omdat de actieve informatieplicht betrekking heeft op hen.

Waarom dit interview? Middels dit interview wordt getracht om in kaart te brengen hoe vanuit de ambtelijke organisatie tegen de invulling van de actieve informatieplicht wordt aangekeken.

- Interview is vertrouwelijk. In het onderzoeksrapport zullen geen namen worden genoemd. Er wordt enkel vanuit een functie gesproken (namelijk: topambtenaren).
- Het interview wordt opgenomen. Geeft u daarvoor toestemming? Achteraf bestaat de mogelijkheid tot het inzien van de uitwerking.
- Achteraf krijgt u de gelegenheid om op het interview te reageren.
- Duur: ongeveer [*vooraf invullen*] uur. Om alle onderwerpen te kunnen behandelen kan het zijn dat ik u moet onderbreken.
- Mocht iets onduidelijk zijn dan kunt u dat aangeven.
- Heeft u vooraf nog vragen?

Algemene vragen

1. Wat verstaat u onder de actieve informatieplicht?
2. Wat is volgens u positief aan de manier waarop nu met de actieve informatieplicht wordt omgegaan?
3. In hoeverre vindt u dat de ambtelijke organisatie een bijdrage levert aan een goede werking van de actieve informatieplicht? Waarom (niet)?
4. Op welke wijze zou volgens u beter invulling kunnen worden gegeven aan de actieve informatieplicht?
5. Wat vormt volgens u (momenteel) een belemmering voor een goede werking van de actieve informatieplicht? Ervaart u problemen ten aanzien van de huidige invulling van de actieve informatieplicht?
6. Vindt u dat u zelf ook een rol heeft ten aanzien van het leveren van een bijdrage aan de actieve informatieplicht?
 - Neemt u wel eens het initiatief, of ziet u uzelf meer als doorgeefluik?
 - Komt het wel eens voor dat er discussie is over of informatie voorgelegd dient te worden?

Inhoudelijke vragen

7. Wat voor soort informatie valt volgens u onder de actieve informatieplicht?
 - En welke informatie niet?
8. Wat is uw mening over de dosering/hoeveelheid van de informatie? (te veel/te weinig)
9. Wat vindt u van de vormgeving (formulering/verwoording) van de informatie?
10. Is het wel eens voorgekomen dat informatie foutief bleek te zijn?
11. Wat vindt u van de toegankelijkheid van de informatie? (duidelijke informatie/heldere samenvatting/etc.)
12. Bent u het met de stelling “coalitiepartijen hebben een informatie voorsprong ten opzichte van oppositiepartijen” eens?
13. Hoe wordt volgens u omgegaan met de timing van informatie?
14. Worden de stukken volgens u van voldoende commentaar/toelichting voorzien?
15. Wordt volgens u voldoende rekening gehouden met de informatiebehoefte van PS?

Afronding

16. Heeft u nog overige opmerkingen die van belang zijn ten aanzien van de informatievoorziening aan PS?
17. Heeft u opmerkingen over dit interview?
18. Wenst u een exemplaar van mijn onderzoeksrapport te ontvangen?

Bedankt voor uw tijd.

Uitgangspunten provincie Noord-Brabant

In tabel 19 zijn de uitgangspunten betreffende de actieve informatieplicht te vinden die binnen de provincie Noord-Brabant in een memo zijn geadviseerd.

Tabel 19: *Uitgangspunten provincie Noord-Brabant (provincie Noord-Brabant, 2012b)*

| |
|--|
| <p>Uitgangspunt aangaande de actieve informatieplicht: tijdig en op hoofdlijn informeren, op details alleen bij politieke relevantie en voor zóver de details politiek gevoelig zijn. Bij het criterium van politieke relevantie kunnen we verschillende subcriteria⁷⁸ onderscheiden:</p> <ul style="list-style-type: none">• afwijkingen van het bestuursakkoord, door PS vastgesteld beleid en de met PS (of Statencommissies) afgesproken planning;• risico's van maatschappelijke, bestuurlijke, financiële, juridische aard;• integriteitskwesaties;• maatschappelijke relevantie/onrust of mate van publiciteit;• politieke gevoeligheid voorzover die al dan niet herleidbaar is tot de eerder genoemde aspecten van politieke relevantie. Dit subcriterium is ook van belang om te bepalen welke detailinformatie beschikbaar moet worden gesteld als sprake is van een politiek relevante kwestie. |
|--|

⁷⁸ Grotendeels ontleend aan: (1) de in de provincie Noord-Holland gehanteerde checklist/criteria 'actieve informatieplicht Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten; (2) de Handreiking 'De actieve informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders' opgesteld door 'De Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie' (Den Haag, 2003).

Uitgangspunten provincie Limburg

In tabel 20 zijn de uitgangspunten betreffende de actieve informatieplicht te vinden, die binnen de provincie Limburg zijn opgenomen in het handvest actieve informatieplicht. De uitgangspunten zijn vastgelegd in de vergadering van PS van 7 november 2003.⁷⁹

Tabel 20: Uitgangspunten provincie Limburg (Provinciale Staten Limburg, 7 november 2003)

1. Het college en de Commissaris van de Koningin voorzien Provinciale Staten van alle informatie die Provinciale Staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben;
Toelichting: Het college heeft deze verplichting op grond van artikel 167, tweede lid, van de Provinciewet en de Commissaris van de Koningin op grond van artikel 179, tweede lid, van de Provinciewet. Beide organen hebben de verplichting Provinciale Staten actief te informeren. De te verstrekken informatie heeft in ieder geval betrekking op informatie waartoe Provinciale Staten bevoegd zijn een beslissing te nemen, zoals het vaststellen van de begroting en verordeningen. Daarnaast wordt geïnformeerd over belangrijke besluiten die het college op grond van zijn bestuursbevoegdheden heeft.
2. Het college en de Commissaris van de Koningin informeren Provinciale Staten tijdig en in ieder geval niet later dan een week nadat het college of de Commissaris van de Koningin een beslissing heeft genomen;
3. Een voorstel voor een agendapunt, ter uitvoering van de actieve informatieplicht, voor een vergadering van Provinciale Staten wordt minimaal 48 uur voor de vergadering aan het presidium gemeld door het college;
Toelichting: Indien dit uiterlijk 48 uur van tevoren gebeurt kunnen statenleden zich nog op dit punt voorbereiden, daarover door of namens het presidium geïnformeerd.
4. Het college informeert Provinciale Staten:
 - a) volledig waarbij rekening wordt gehouden met de hoeveelheid informatie;
 - b) op korte, bondige wijze en op hoofdlijnen en geeft daarbij aan welke achterliggende stukken bestaan en waar deze ter inzage liggen.*Toelichting: Het college moet er zorg voor dragen dat Provinciale Staten niet overspoeld worden met informatie.*
De uitgangspunten en redenen bij het informeren van Provinciale Staten op grond van de actieve informatieplicht zijn:.

⁷⁹ Aangezien de uitgangspunten uit 2003 dateren, wordt nog gesproken over Commissaris van de Koningin in plaats van Commissaris van de Koning.

- *Het op hoofdlijnen informeren voorkomt, dat Provinciale Staten worden overspoeld met informatie en gaan meebesturen.*
- *Wanneer informatie echter politiek relevant is, zullen details eventueel ook moeten worden verstrekt.*
- *De terinzagelegging zal vaak via de bibliotheek worden geregeld, maar kan ook zo ingevuld worden dat de informatie bij een ambtenaar is te verkrijgen.*
- *Het verstrekken van algemene informatie via het stateninformatiesysteem zorgt voor vermindering van de hoeveelheid informatie. Een Statenlid moet zelf de selectie maken wat hij naast de gegeven informatie nog nodig heeft.*
- *Het actief om gedetailleerde informatie vragen door Statenleden geeft aan dat het juist, volledig en tijdig informeren een verantwoordelijkheid is van het college. Provinciale Staten hebben echter zelf ook een rol in het goed uitvoeren van hun taken.*

5. Provinciale Staten worden gedurende een geheel beleidsproces geïnformeerd.

Toelichting: Provinciale Staten worden gedurende een geheel beleidsproces geïnformeerd. Het gehele beleidsproces bestaat uit de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie. Dit zorgt er voor dat Provinciale Staten in staat worden gesteld hun controlerende en kaderstellende rol uit te voeren.

6. Provinciale Staten worden geïnformeerd wanneer een van de genoemde punten van toepassing is op een onderwerp: maatschappelijke aandacht, voor de provincie relevante veranderingen of risico's op de volgende gebieden: bestuurlijk, financieel, juridisch, politiek gevoelig, afwijkingen van het coalitieakkoord, de programmabegroting of van gangbaar of ingezet provinciaal beleid.

Toelichting: Provinciale Staten worden geïnformeerd over onderwerpen die maatschappelijke aandacht hebben dan wel naar verwachting maatschappelijke aandacht zullen trekken, vanwege de publiciteitsgevoelige aspecten ervan. Relevante veranderingen of risico's die de provincie op bestuurlijk, financieel of juridisch gebied loopt zijn eveneens aandachtgebieden waarover Provinciale Staten geïnformeerd moet worden teneinde hun kaderstellende en controlerende taak te kunnen uitoefenen. Over onderwerpen die politiek gevoelig zijn, bijvoorbeeld vanwege de verschillende belangen die op het onderwerp van toepassing zijn, wordt eveneens geïnformeerd. Maar ook onderwerpen die politiek gevoelig zijn om andere redenen, zoals betrekking hebbende op integriteit, veiligheid, enzovoorts kunnen reden zijn om actief te informeren. Of een onderwerp politiek gevoelig is hangt van het concrete geval af, zodat steeds een individuele beoordeling nodig is of en hoe de informatie wordt verstrekt.

7. Wanneer informatie niet verstrekt kan worden aan Provinciale Staten op grond van strijd met het openbaar belang, zal het college Provinciale Staten zo veel mogelijk op hoofdlijnen informeren.

Toelichting: Artikel 167, derde lid, van de Provinciewet regelt dat het college informatie op grond van strijd met het openbaar belang kan achterhouden. Deze weigeringsgrond moet van overeenkomstige toepassing worden geacht op artikel 167, tweede lid, van de Provinciewet.

8. Bij schriftelijk verstrekte informatie van enige omvang wordt een oplegnotitie gevoegd met daarin:

- de vermelding of de informatie openbaar is of niet;
- reden van verzending;
- samenvatting.

Toelichting: Het gebruik van een oplegnotitie kan de informatievoorziening van college aan Provinciale Staten verbeteren. Door de gegevens, die in dit artikel zijn genoemd, in ieder geval te vermelden weten Provinciale Staten snel waar het onderliggende document over gaat en wat zij er mee dienen te doen.

9. De in dit handvest gemaakte afspraken worden na één jaar geëvalueerd.

Toelichting: Om de gemaakte afspraken te beoordelen op hun effectiviteit en zo nodig bij te stellen is bepaald dat de afspraken na een jaar worden geëvalueerd.

Bijlage 7

Toepassing informatieplicht binnen provincie Noord-Brabant

Het schema (tabel 21) op de volgende bladzijden geeft de toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincie Noord-Brabant (2005-2013) weer.

Tabel 21: Toepassing actieve informatieplicht bij de provincie Noord-Brabant (2005-2013)

| Vindplaats, datum | Titel/onderwerp | Tekstfragment informatieplicht (selectie) | Kernbegrip | Knelpunt |
|---|--|---|-------------------------|-----------------|
| Verslag, 16-06-2005 | Verslag commissie. | <i>Citaten vergadering:</i> Verzoek aan gedeputeerde om actieve informatieplicht meer te benutten. Gedeputeerde erkent dat het anders moet en zal zijn actieve informatieplicht beter benutten. | Praktische toepassing | Te weinig |
| Bijlage commissie-stuk BM-0465. 07-11-2006 | Memo Simmons & Simmons. | Juridisch advies aan provincie over (on)mogelijkheden informatieplicht. | Juridische toepassing | Kennis |
| Vergaderstukken, 28-11-2006 | Positiebepaling aandeelhoudersschap Essent, nadere toelichting en aanvulling. | Toelichting waarbij advies Simmons & Simmons wordt aangehaald over mogelijkheden informatieplicht. | Juridische toepassing | Kennis |
| Vergaderstukken, 25-08-2006 | Onderzoek 'sturen met Kaders'. | Onderzoek waarbij wordt aangegeven wat de rol van de informatieplicht is bij afspraken in het kader. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| Vergaderstukken, 28-01-2006 | IPO-reactie op het rapport "Zonder wrijving geen glans" van de commissie Hermans over de tussentijdse evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur. | IPO reactie: Aangegeven wordt dat de nieuwe plicht in de praktijk moet uitkristalliseren. Van belang is dat de Staten het college erop aanspreken indien dit niet naar wens verloopt, zodat op basis hiervan een goede werkwijze gevonden kan worden. Rapport van de commissie Hermans geeft een juridische toelichting op de wet omtrent actieve informatieplicht en adviseert om deze te expliciteren. | Theoretische toepassing | Kennis |

| | | | | |
|--------------------------------|--|---|----------------------------|--------|
| Verslag, 30-01-2006 | Verslag vergadering Commissie voor economie, mobiliteit en grotestedenbeleid d.d. 13 januari 2006. | <i>Citaten vergadering:</i> Een reactie heeft betrekking op het feit dat de hefboommotie lange tijd niet in PS aan de orde is geweest. Dit ligt enerzijds aan PS zelf, anderzijds - en belangrijker - rust op GS een actieve informatieplicht wat betreft het niet-uitvoeren van de motie. | Praktische toepassing | Timing |
| Vergaderstukken, 09-03-2006 | Griffiewerkplan 2006. | De actieve informatieplicht en informatiebehoefte meer op het netvlies zien te krijgen komt ter sprake. Een doelstelling wordt benoemd omtrent het stimuleren van de actieve informatieplicht door GS aan PS. | Theoretische toepassing | Kennis |
| Verslag, 18-09-2006 | Verslag vergadering Commissie voor bestuur en middelen d.d. 8 september 2006. | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Nu pas informatie daarover. Hoe is dat te rijmen met de actieve informatieplicht? | Praktische toepassing | Timing |
| Vergaderstukken, 24-11-2006 | Rapport Zuidelijke Rekenkamer: 'Van inzet naar uitkomst'. | Juridische toelichting op actieve en passieve informatieplicht. | Juridische toepassing | Kennis |
| Vergaderstukken, 07-11-2006 | Notitie Positiebepaling aandeelhouderschap Essent. | Toelichting op het juridisch advies Simmons & Simmons: Er geldt een bijzondere informatieplicht in het geval van politiek relevante onderwerpen zoals onderwerpen die maatschappelijk leven of de publiciteit halen. In deze gevallen dient PS hierover uit eigen beweging te worden geïnformeerd door GS. PS dienen hierbij op hoofdlijnen geïnformeerd te worden zonder dat zij 'en detail' gaan meebesturen. | Juridische toepassing | Kennis |

| | | | | |
|--|---|--|----------------------------|----------------------|
| Verslag, 15-12-2006 | Verslag vergadering Commissie voor bestuur en middelen d.d. 8 december 2006. | <i>Citaten vergadering:</i> Lid ChristenUnie-SGP stelt dat er een juiste vorm moet worden gekozen om PS en/of de commissie op tijd en adequaat te informereren. Gedeputeerde geeft aan: er is geen informatie achtergehouden, het is zaak tijdig te discussiëren en dat is gelet op de dynamiek wel eens lastig. Het advies van Simmons en Simmons kan als protocol beschouwd worden. | Praktische toepassing | Te weinig, timing |
| Vergaderstukken, 19-03-2007 | Onderzoek aanbestedingen openbaar vervoer Noord-Brabant. | Er wordt aanbevolen dat de Commissie Beleidsevaluatie zich buigt over de controlerende rol bij uitvoerende taken die bij wet aan GS zijn opgedragen. Ook de wijze van invulling van de actieve informatieplicht speelt daarbij. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| Vastgestelde verslagen/notulen, 30-03-2007 | Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 30 maart 2007. | <i>Citaten vergadering:</i> Vraag of college zich aan de actieve informatieplicht houdt. Als GS het voornemen heeft daarvan af te wijken, behoort zij de Staten actief te informeren. Er wordt gesteld dat GS schromelijk te kort is geschoten in de uitvoering van zijn actieve informatieplicht. Motie ingediend met o.a.: wijze van invulling van de actieve informatieplicht | Praktische toepassing | Te weinig |
| Verslag, 18-10-2007 | Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 22 juni 2007. | <i>Citaten vergadering:</i> Het gaat om de bereidheid van het College om als het goed gaat, maar ook als het niet goed gaat, de Staten te informeren. Dat behoort tot de actieve informatieplicht van het College. Ik heb dat op dit moment niet willen doen, omdat daarvoor het gehele College nodig is en omdat ik vind, gelet op de actieve informatieplicht van het College, dat het College de Staten moet informereren. | Praktische toepassing | Te weinig, kennis |

| | | | | |
|-------------------------------------|--|--|-------------------------|------------------|
| | | <p>Gedeputeerde: Als zij bedoelt dat de actieve informatieplicht met zich meebrengt dat wij actief moeten informeren over WOB-verzoeken, dan moet ik zeggen dat dat nieuw is voor mij.</p> <p>Statenlid: Ik doelde niet op de WOB-verzoeken. Als u als uitvoerend bestuur op de hoogte bent van situaties waarvan u weet dat die publicitair aandacht zullen krijgen, vind ik het tot uw actieve informatieplicht horen om PS daarvan op de hoogte te stellen.</p> | | |
| Provinciale publicaties, 09-12-2008 | Vragen inzake schriftelijke vragen ex artikel 3.2. van het RvO Essent en aansluiting bij internationale partner. | Conform art. 167 van de Provinciewet over de verantwoordings- en informatieplicht zullen GS te zijner tijd [PS informeren] ten aanzien van: besluiten (...), de consequenties voor ons aandeelhouderschap, voorstellen (...) die het karakter van het bedrijf wezenlijk kunnen veranderen en die impact hebben op onze vergunningverlenende rol. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| Verslag, 03-04-2009 | Beknopt verslag vergadering Commissie voor economie, mobiliteit en grotestedenbeleid d.d. 3 april 2009. | <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>Statenlid: O.g.v. actieve informatieplicht had GS commissie moeten informeren.</p> <p>Gedeputeerde: Actieve informatieplicht betreft de hoofdlijnen van de OV-concessie; inzet van materieel is volgens de gedeputeerde geen hoofdlijn.</p> | Praktische toepassing | Te weinig kennis |
| Vergaderstukken, 21-04-2009 | Uitvoering Toekomststrategie Essent. | Juridische toelichting/toepassing van de actieve informatieplicht: Er wordt toegelicht dat gezien de ingrijpende gevolgen voor de provincie conform artikel 167 van de Provinciewet is gehandeld en dat GS een definitief besluit over de voorgenomen verkoop van Essent aan RWE pas nemen dan na PS hun wensen en bedenkingen hierover kenbaar hebben gemaakt. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |

| | | | | |
|--|---|---|-----------------------|-------------------|
| Vergaderstukken, 28-04-2009 & Vergaderstukken, 17-11-2009 | Reactie van GS op concept rapport 'Onderbesteding in de provincie' Noord-Brabant` van de Zuidelijke Rekenkamer. | Naast de reguliere planning- en controldocumenten is ook invulling gegeven aan actieve informatieplicht met afzonderlijke verantwoordingen richting (inhoudelijke) Commissies en Staten. Een groot deel van de informatievoorziening met betrekking tot het realiseren van prestaties en het besteden van middelen vindt plaats in de reguliere planning- en controlcyclus. Daarnaast wordt - waar nodig - invulling gegeven aan de actieve informatieplicht door het aanbieden van afzonderlijke notities aan de Staten(commissies). | Praktische toepassing | Geen knelpunt |
| Provinciale publicaties, 09-06-2009 | Vragen inzake Essent Milieu. | Vraag binnengekomen op 19 mei 2009 vanuit D66 omtrent wanneer GS van plan is om over Essent Milieu en/of andere ontwikkelingen verder in te lichten. Antwoord vanuit GS: <ul style="list-style-type: none"> - verkooptraject van Essent Milieu is een geheim proces, waardoor niet alle vragen te beantwoorden zijn - op 26 juni 2009 wordt vertrouwelijk geïnformeerd over het verdere proces rond Essent Milieu. | Praktische toepassing | Timing, te weinig |
| Vergaderstukken, 13-10-2009 | Notitie Essent | Juridische toelichting omtrent de informatieplicht. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| Vastgestelde verslagen/notulen, 11-12-2009 & Verslag, 27-03-2006 | Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 20 januari 2006. | <i>Citaten vergadering:</i> Controleren kunnen wij alleen als GS hun actieve informatieplicht nakomt. Als wij niet weten dat er ergens in de organisatie afgeweken wordt van de kaders en GS ons voorhoudt dat dat ook niet gebeurd is, wie zijn wij dan om GS te wantrouwen? Is het onze plicht om bij elk onderwerp dat in de commissie komt in de archieven te duiken en te kijken of het allemaal wel klopt? Of is het de taak van GS om ons gewoon goed te informeren? | Praktische toepassing | Te weinig, kennis |

| | | | | |
|--|--|---|-----------------------|---------------|
| Verslag, 26-02-2010 | Notulen van de vergadering van Provinciale Staten van Noord-Brabant op vrijdag 11 december 2009. | Voorstel tot motie met daarin aandacht voor het oordeel dat GS niet aan hun actieve informatieplicht hebben voldaan, waardoor PS niet konden toekomen aan hun controlerende taak. <i>Citaten vergadering:</i> Ziet de heer (...) een verschil tussen de actieve informatieplicht van GS, waarvan wij allemaal vinden dat zij zich daaraan in dit geval niet gehouden hebben, en dit besluit? In de motie komt de SP tot het oordeel dat GS niet aan hun actieve informatieplicht hebben voldaan, waardoor PS niet konden toekomen aan hun controlerende taak. Wij denken nog steeds dat weliswaar de procedure intern niet goed is gevolgd, dat wij de afspraken tussen GS en PS niet voldoende zijn nagekomen, maar zijn niet van mening dat wij een actieve informatieplicht hadden voor deze deal. Met deze korte analyse wijzen wij de motie af. | Praktische toepassing | Kennis |
| Vergaderstukken, 20-04-2010 | Afronding takendiscussie: profielversterkend ombuigen. | Juridische vermelding van actieve informatieplicht. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| Vergaderstukken, 15-09-2010 & Verslag, 05-10-2010 | Deelname in Stichting Essent Sustainability Development. | Commissie voor economie, mobiliteit en grotestedenbeleid heeft de wens kenbaar gemaakt geïnformeerd te willen blijven op basis van de actieve informatieplicht die op het college van GS rust. | Praktische toepassing | Geen knelpunt |

| | | | | |
|--|---|---|-----------------------|---------------------------|
| Vastgestelde verslagen/notulen, 24-09-2010 & Verslag, 28-09-2010 | Korte besluitenlijst van de vergadering van de Commissie voor Bestuur en Middelen (BM) gehouden op vrijdag 24 september 2010. | Bij de bespreking in de Commissie wordt (breed, m.u.v. CDA) het aspect nadrukkelijk naar voren gebracht betreffende de niet in acht genomen actieve informatieplicht door het College richting de Staten. In de bespreking blijken het College en de Commissie van mening te blijven verschillen over de invulling van de actieve informatieplicht. Het College vindt dit juist toegepast i.r.t. het zomerreces. | Praktische toepassing | Kennis |
| Verslag, 07-10-2010 | Treasury Statuut. | Powerpoint met daarin aandacht voor mandaat PS: actieve informatieplicht GS, onder meer via Treasury Jaarplan/-verslag. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| Vergaderstukken, 19-11-2010 & Verslag, 18-06-2008 | Besluitvormingsproces Essent provincie Noord-Brabant. | <p>Herhaling van advies Simmons & Simmons.</p> <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>De gedeputeerde deelt mede dat zij heeft afgesproken frequent contact te zullen hebben met de voorzitter van de commissie. In overleg zal dan bezien worden of en in welke vorm de commissie betrokken moet worden. De voorzitter merkt op dat deze afspraak het college niet ontslaat van de actieve informatieplicht.</p> <p>GS hebben tegendraads gehandeld en nagelaten PS hierover te informeren en dat terwijl GS een actieve informatieplicht hebben.</p> <p>Er is formeel nieuwe informatie, maar nog geen oplossing: verschillende scenario's over het informeren van PS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • PS nu niet informeren: • PS informeren over uitstel van completion. Pluspunt van dit scenario is dat GS de actieve informatieplicht richting PS volledig invullen. Minpunt; het kan onrust veroorzaken in PS (en eventueel de media) terwijl dat wellicht onnodig en voorbarig is (er wordt nu gewerkt aan een oplossing). | Praktische toepassing | Timing, kennis, te weinig |

| | | | | |
|--|---|---|-------------------------|---------------------------|
| Vergaderstukken, 28-06-2011 | Commissie voor Economische Zaken en Bestuur. Notitie Afronding vervreemding aandelen Essent. | In de notitie komt het op de hoogte brengen van PS over het proces en de inhoud van de schikking naar voren. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| Vragen/antw. art. 3.2 rvo ps, 20-08-2012. | Schriftelijke vragen van CDA en D66 o.g.v. het Reglement van Orde. | Vraag richting College of op voldoende wijze invulling is gegeven aan actieve informatieplicht aan PS. Tevens vraag richting College om toelichting op de wijze waarop actieve informatieplicht anders dan via reguliere P&C-cyclus wordt ingevuld. | Praktische toepassing | Kennis |
| Vragen/antw. art. 3.2 rvo ps Provinciale publicaties, 14-09-2012 | Beantwoording inzake schriftelijke vragen van de Statenfracties van het CDA en D'66 aan het college van GS in vervolg op eerdere vragen over de werkgelegenheid bij RWE. | Vraag of voldaan is aan informatieplicht, wordt beantwoord door GS met: "ja, want: • er is in de geest van de opvattingen van de Staten gehandeld; • geen sprake van zwaarwegende of bijzondere omstandigheden om de Staten hierover onmiddellijk te informeren". GS delen mede invulling te geven aan de actieve informatieplicht via de openbaarmaking van de besluitenlijst en door informatieverstrekking omtrent onderwerpen die voldoen aan bepaalde criteria. | Praktische toepassing | Geen knelpunt |
| Verslag, 16-11-2012. & Vastgestelde verslagen/notulen, 12-12-2012 | Notulen vergadering Provinciale Staten d.d. 24 augustus 2012. Onderdeel waarop informatieplicht betrekking heeft: Besluitvormingsproces rondom het toekennen van een provinciale subsidie aan de gemeente Helmond ten behoeve van een tijdelijk theater in de | Een motie van afkeuring is ingediend. <i>Citaten vergadering:</i> • Twijfel van Statenlid of er wel een actieve informatieplicht bestaat. Dat een voorstel van GS moet worden vernomen via een persbericht wordt als niet voldaan aan actieve informatieplicht beschouwd. • Statenlid geeft aan dat een gedeputeerde de actieve informatieplicht heeft verzaakt. • Statenlid wil graag weten wat onder de actieve informatieplicht precies wordt verstaan. • Statenlid geeft aan dat de gedeputeerde had moeten informeren, vanwege geen ruimte binnen bestaande beleidsregels | Praktische toepassing | Te weinig, timing, kennis |

| | | | | |
|--|---|---|----------------------------------|------------------------------|
| | <p>Onze Lieve Vrouwe Tenhemelopneming Kerk.</p> | <p>en hoeveelheid geld betrokken.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statenlid geeft aan dat PS niet kunnen vragen naar dingen waarvan ze het bestaan niet weten. <p>Statenlid geeft aan dat actieve informatieplicht niet inhoud dat wij als Statenleden op de hoogte moeten zijn van alles wat ambtenaren hier in dit huis uitvoeren. Ik ben er absoluut van overtuigd dat deze kwestie niet valt onder het kopje "actieve informatieplicht."</p> <p>Gedeputeerde geeft aan dat actieve informatieplicht niet is geschonden, omdat het niet ging over de inhoud, bedragen, maar louter om een verzoek aan het college om in overleg met de gemeente Helmond naar de situatie te kijken en mogelijkwijs bij de begroting te komen met een voorstel.</p> | | |
| <p>Vergadering van het Presidium d.d. 14 januari 2013.</p> | <p>Vastgestelde besluitenlijst Bespreking - Vergadering Presidium Maandag 10 december 2012.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Nadere toelichting is wenselijk over actieve informatieplicht (PvdA, CDA); • behoefte aan een nadere technische toelichting (PvdA, CDA); • Er zijn diverse voorbeelden waarbij GS de Staten (meer) actief hadden moeten informeren (CDA, PVV, D66). • De griffier geeft aan dat regelmatig aan de orde is geweest of een stuk naar de Staten gezonden had moeten worden of zou moeten worden. | <p>Praktische toepassing</p> | <p>Kennis, te weinig</p> |

Bijlage 8

Toepassing informatieplicht binnen provincie Limburg

Het schema (tabel 22) op de volgende bladzijden geeft de toepassing van de actieve informatieplicht binnen de provincie Limburg (2005-2013) weer.

Tabel 22: Toepassing actieve informatieplicht bij de provincie Limburg (2005-2013)

| Datum⁸⁰ | Titel/onderwerp | Tekstfragment informatieplicht (selectie) | Kernbegrip | Knelpunt |
|---------------------------|------------------------------|---|-----------------------|-----------------|
| 11 maart 2005 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: PS hebben wèl recht op goede en volledige informatie over dit onderwerp, zulks met het oog op een goede besluitvorming binnen Provinciale Staten. (...). Geeft het College de garantie dat de arbeidsverhoudingen binnen het provinciehuis niet hebben geleid tot vermindering van het invullen van de volledige informatieplicht die GS heeft ten opzichte van PS? Deze vraag heeft betrekking op àlle dossiers. Statenlid: Tegen die achtergrond verwijs ik naar de volledige informatieplicht van het College. (...) Als moet worden vermoed dat, als gevolg van arbeidsverhoudingen, bepaalde adviezen niet aan Provinciale Staten worden voorgelegd, is er sprake van een groot bestuurlijk probleem. | Praktische toepassing | Te weinig |
| 20 mei 2005 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Ik vind dat twee maanden een zeer lange periode is om te wachten op stukken die, volgens mij, nog altijd niet door een accountant zijn ondertekend. Gedeputeerde: (...) wij hebben afgelopen dinsdag collegebreed gemeend, de Staten onmiddellijk te moeten informeren over de situatie, zonder dat wij al een volkomen afgerond voorstel aan de Staten konden voorleggen. Inderdaad is het toevallig dat vandaag een Statenvergadering wordt gehouden. | Praktische toepassing | Timing |
| 24 juni 2005 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Waarom heeft het College meer dan twee maanden gewacht met het informeren van de Staten? Waarom kon dit op 12 | Praktische toepassing | Timing |

⁸⁰ Omdat er binnen de provincie Limburg gebruik is gemaakt van interne documentatie (zie subparagraaf 4.3.2) is de vindplaats niet opgenomen in deze tabel. De documentatie kan intern op eenvoudige wijze worden teruggevonden door in de provinciale databases te zoeken naar de geselecteerde tekstfragmenten.

| | | | | |
|---------------------|---|---|----------------------------|---------------------------------|
| | | april en op 9 mei niet en waarom kon dit wèl op 7 juni? Hoe verhoudt dit zich tot de actieve informatieplicht van het College? | | |
| 1 juli 2005 | Notulen Statenvergadering | PS roepen GS op om mogelijke financiële ruimte voortdurend en transparant in het kader van de informatieplicht ook aan Provinciale Staten te rapporteren. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 19 januari 2006 | Notitie Commissariaten en deelnemingen | Juridische toelichting omtrent actieve informatieplicht. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| 27 januari 2006 | Conceptverslag van de vergadering Statencommissie voor EOIZ | De PNL vindt dat GS in het kader van de uitvoering van de actieve informatieplicht vaker dan éénmaal per jaar aan de Cie. dienen te rapporteren. | Theoretische toepassing | Timing |
| 3 februari 2006 | Verslag van het verhandelde in Statencommissie voor FAZ | Statenlid is van mening dat de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten goed moet worden geregeld. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 17 februari 2006 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: In een ander antwoord wordt aangegeven dat er geen mededelingen kunnen worden gedaan omdat de exploitatie nog zeer dynamisch is. Voorzitter. Als wij dit in de toekomst gaan hanteren, houdt dit in dat de actieve informatieplicht van het College aanmerkelijk wordt ingeperkt. Dat kan niet. | Praktische toepassing | Timing, te weinig |
| 13 juni 2006 | Antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het Reglement van Orde voor de | Vragen waarop GS op reageert: Of het College zich bewust is van de reikwijdte van de actieve informatieplicht, zoals omschreven in artikel 167 Provinciewet? Waarom is de uitspraak van de Deputé niet medegedeeld aan en in de vergadering? Moet er vanuit gegaan worden dat die info de politieke inzet van de Deputé is? | Praktische toepassing | Kennis, te weinig, timing |

| | | | | |
|-------------------|--|---|-----------------------|-----------------------------------|
| | vergaderingen van Provinciale Staten | Sedert wanneer communiceert het College met de commissie via de pers en zijn berichten in de pers per definitie juist/volledig? | | |
| 13 oktober 2006 | Verslag van de vergadering Statencommissie voor VWM | De voorzitter stelt vast en uit zijn ongenoegen over het feit dat inmiddels voor de 2 ^e keer door een portefeuillehouder uitingen in de pers zijn gedaan vlak na een commissievergadering die in het kader van de actuele informatieplicht in de commissie VWM thuis hoorden. | Praktische toepassing | Timing |
| 27 oktober 2006 | Verslag van de vergadering Statencommissie voor EOIZ | De VVD wijst op de mediaberichten over het overleg tussen Nuon en Essent en constateert een spanningsveld met de actieve informatieplicht van de portefeuillehouder. | Praktische toepassing | Timing |
| 15 december 2006 | Notulen Statenvergadering | Motie VVD ten aanzien dat (onder andere) de informatie 8 maanden op zich heeft laten wachten, en het overzicht dat GS heeft gegeven totaal onvoldoende is. | Praktische toepassing | Timing, te weinig |
| 26 januari 2007 | vergadering Statencommissie voor Financiën en Algemene Zaken | Statenlid: Uit het feit dat hij in de krant heeft moeten vernemen van een brief van GS aan de informateur en telefonisch en zelfs per e-mail bij de CdK om een kopie van deze brief heeft moeten vragen blijkt dat GS ten onrechte stellen dat er sprake is van een incident. (...) Overwegende dat PS het hoogste orgaan van de Provincie is moeten toezeggingen gewoon worden nagekomen en dient de actieve informatieplicht serieus te worden genomen. | Praktische toepassing | Timing, beperkte toegankelijkheid |
| 28 september 2007 | Notitie informatierecht versus geheimhoudingsplicht | Juridische toelichting van de actieve informatieplicht. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| 28 september 2007 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: En wat ligt er nu? Ik heb zelden een stuk gelezen waarin zoveel woorden nodig zijn om zo weinig te zeggen. (...). Als u met | Praktische toepassing | Te veel, beperkte toeganke- |

soortgelijke vage verhalen steun in Den Haag of Brussel probeert te krijgen, is het mij wel duidelijk waarom u daar weinig tot niets voor elkaar krijgt. (...) Het lijkt me dan ook noodzakelijk in dit verband het college nog eens te wijzen op de plicht Provinciale Staten te informeren wanneer een van de genoemde punten van toepassing is op een onderwerp. Maatschappelijke aandacht en/of voor de Provincie relevante veranderingen of risico's op de volgende gebieden: bestuurlijk, financieel, juridisch, politiek gevoelig. Dat staat in het handvest Actieve informatieplicht, artikel 6. Ik denk dat bij de uitwerking van het Coalitieakkoord zeker sprake is van al deze punten. Waarom dan deze onduidelijkheid van dit college? Statenlid: Ik lees af en toe wel eens de krant en daaruit vernam ik dat u een overeenkomst gesloten hebt met woningbouwcorporaties.(...) Echter gezien uw informatieplicht mag ik toch wel verwachten dat Provinciale Staten daarvan, ook inhoudelijk, op de hoogte gesteld worden. Of beter nog, allang op de hoogte gesteld hadden moeten zijn. Ik geef u nu de gelegenheid om dat alsnog als de wiedeweerga te doen.

lijkheid,
kennis, te
weinig,
timing

18 april 2008

Notulen
Statenvergadering

Citaten vergadering:

Statenlid: Uiteindelijk hebben wij op het laatste moment de stukken mogen ontvangen om in debat te kunnen gaan. (...) Hoe zit het dan met die informatieplicht? Waarom wordt de gang van zaken haast angstvallig verborgen houden?

Praktische
toepassing

Timing

25 juni 2008

Notulen
Statenvergadering

Citaten vergadering:

Wij proberen een middenweg te zoeken waarin wij vanuit onze publieke en ons financiële belang en daar dicht op willen blijven en in het informeren doen wat mogelijk is gezien de vertrouwelijkheid van dat proces. Het zal achteraf traceerbaar moeten zijn. Wij zullen verantwoording moeten afleggen en wij zullen waar mogelijk met actieve informatieplicht dat ook gedurende het proces doen.

Theoretische
toepassing

Geen
knelpunt

| | | | | |
|------------------|---|---|-------------------------|---------------------------|
| 7 oktober 2008 | Statencommissie voor het Economische Domein | Toelichting omtrent wijze waarop binnen de provincie invulling is gegeven aan de juridische artikelen. | Praktische toepassing | Geen knelpunt |
| 25 november 2008 | Antwoord van Gedeputeerde Staten op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het RvO voor de vergaderingen van Provinciale Staten. | Vraag PS: U hebt een informatieplicht richting de leden van Provinciale Staten en de Limburgse burger. Op welke termijn gaat u Provinciale Staten informeren en consulteren? Antwoord GS: Nadat de resultaten van het onderzoek bekend zijn en het college daarover een standpunt heeft ingenomen zullen wij u op de gebruikelijke wijze informeren. | Praktische toepassing | Timing |
| 13 februari 2009 | Bijzonderheden uit het Limburgs Parlement van 13 februari 2009 | GroenLinks stelde vragen over het bij herhaling niet nakomen door Gedeputeerde Staten aan de wettelijke informatieplicht. (Hierbij ging het om het niet volledige en niet serieuze informatie). | Praktische toepassing | Te weinig |
| 31 maart 2009 | Aanvullende vragen FC Limburg / Sporting Limburg | Vraag vanuit SP aan GS: Waarom hebt u Provinciale Staten nog steeds niet geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek zoals beloofd in uw brief d.d. 25 november 2008, met inachtneming van uw informatieplicht? | Praktische toepassing | Timing |
| 8 mei 2009 | Verslag van de vergadering van de Statencommissie voor het Economische Domein | Net zoals dit geldt voor de relevante afwijkingen genoemd in artikel 8. In artikel 13 lid 4 staat dat bij garanties, waarborgen en participaties onder deze limiet de actieve informatieplicht door het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten geldt. Een Statenlid wil hierover afspraken maken. Is dit per geval of per rekening portefeuillehouder | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 28-29 mei 2009 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Vinden het college en de verantwoordelijke gedeputeerde – die ook namens Limburg in de aandeelhouderscommissie participeert – dat er voldoende en tijdig aan de informatieplicht aan de Staten is voldaan? Als dat zo is, meen ik dat we minimaal een | Praktische toepassing | Timing, te weinig, kennis |

| | | | | |
|------------------|---|--|-------------------------|----------------|
| | | <p>brief moeten krijgen, of een mondelinge toelichting, dat het niet helemaal is gegaan zoals we dachten toen wij met een grote meerderheid ons eigen besluit hebben genomen.</p> <p>Gedeputeerde: Ja.</p> | | |
| 9 september 2009 | Evaluatie planning - en controlwerkwijze 2009 | Voorstel is om de verantwoording van programma's vanaf het najaar 2009 onderdeel uit te laten maken van de mededeling portefeuillehouder. Op deze manier kunnen in het kader van de actieve informatieplicht, via de schriftelijke mededelingen portefeuillehouder, de commissies op diverse momenten geïnformeerd over de actuele stand van zaken in de afzonderlijke programmaonderdelen. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 9 oktober 2009 | Financiële verordening provincie Limburg 2009 | Gedeputeerde Staten informeren in ieder geval vooraf Provinciale Staten en nemen pas een besluit, nadat Provinciale Staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van Gedeputeerde Staten te brengen voor zover het betreft: het verstrekken van garanties, leningen en waarborgen naar derden voor bedragen groter dan € 1.000.000,- of bij garanties, leningen en waarborgen onder deze limiet geldt de actieve informatieplicht door het college van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 9 oktober 2009 | Notitie inzake controle-instrumenten voor PS | Juridische uiteenzetting omtrent de actieve informatieplicht. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| 9 oktober 2009 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>Statenlid: U wilt nu mandaat om zelf te beslissen en achteraf een keer in het kader van de actieve informatieplicht een mededeling te doen aan Provinciale Staten. U wilt zelf tot 1 miljoen kunnen beslissen. Dat willen wij dus niet.</p> | Praktische toepassing | Timing, kennis |
| 2010 | Antwoordronde Voortgangsrapportage | Toelichting over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |

| | | | | |
|------------------------|--|---|----------------------------|--|
| 26 maart 2010 | Concept - Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: een tweede punt gaat over het niet tijdig verstrekken van informatie en het vermeende overtreden van het budgetrecht. Er is een aantal vragen over gesteld door de VVD en de SP. De VVD spreekt over niet tijdige of niet toegankelijke informatievoorziening en de SP vraagt of wij als college van mening zijn dat wij de Staten onvolledig hebben geïnformeerd. Wat erg belangrijk is, is dat beide fracties vragen om een nadere toelichting op het al dan niet overtreden van het budgetrecht.</p> <p>Gedeputeerde: Ik deel dus niet de mening dat de Staten niet serieus genomen zijn. U bent over dit dossier zeer regelmatig geïnformeerd en dat heeft telkens plaatsgevonden binnen de regels van het dualisme en bovendien met openheid van zaken. Wij zijn van mening dat wij het door Provinciale Staten vastgestelde handvest Actieve informatieplicht – dat kent u allemaal – hebben nageleefd.</p> | Praktische toepassing | Beperkte toegank- lijkheid, timing, te weinig, kennis |
| 21 september 2010 | Antwoord van GS op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het RvO voor de vergaderingen van PS. | Toelichting vanuit GS waarom de actieve informatieplicht niet aan de orde is, waarbij wordt uiteengezet wat de juridische regelgeving op dit gebied inhoudt. | Juridische toepassing | Geen knelpunt |
| 24 september 2010 | Conceptverslag van de vergadering van de Statencommissie voor het Economische Domein | <p><i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Daarnaast bestaat ook de actieve informatieplicht van de portefeuillehouder. Hoe wordt dit ingevuld? Spreker merkt op dat de hardheidsclausule weggelaten is. Wordt de hardheidsclausule anders geregeld? (...)Ten slotte merkt spreker op dat het stuk heel duidelijk is.</p> | Praktische toepassing | Kennis |
| 1 en 8 oktober 2010 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i> Gedeputeerde: Verder voorzitter, zullen Gedeputeerde Staten u, Provinciale Staten (...) informeren over de voortgang. Het kan wel</p> | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |

zo zijn dat geheimhouding nodig is als er bedrijfsgevoelige informatie, zoals over investeringen, aan de orde komt, want het gaat over een beursgenoteerd bedrijf.

| | | | | |
|--------------------------|--|---|-------------------------|---------------|
| 8 december 2010 | Statenvoorstel / ontwerpbesluit | Met het overnemen van de aanbevelingen worden nadere kaders gesteld voor de invulling van de actieve informatieplicht GS, zoals bepaald in artikel 167 van de Provinciewet. Er wordt uiteengezet hoe GS in de praktijk informatie moet presenteren. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 2011 | Overdrachtsdocument voor Statenleden 2011-2015 | Toelichting over de wijze waarop binnen de provincie invulling wordt gegeven aan de actieve informatieplicht. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 30 juni 2011-1 juli 2011 | Notulen Statenvergadering | <i>Citaten vergadering:</i> Voorts wil ik aan Gedeputeerde Staten vragen, ook in het kader van een transparante informatieverstrekking en ook in het kader van de informatieplicht, of Gedeputeerde Staten bereid zijn om ons consequent te informeren over de in de antwoorden op de technische vragen gegeven voorstellen, dat er binnenkort overleg is met de professionele popsector in Zuid-Limburg, de gemeente Maastricht en de verantwoordelijke wethouder van de gemeente, ons daarvan op de hoogte te stellen en zo snel mogelijk daarna de resultaten van dat overleg mee te delen. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 25 november 2011 | Conceptverslag van de vergadering van de Statencommissie Cultuur en Natuur | Gedeputeerde wil op de verrassende wending van gisterenavond in de Tweede Kamer ingaan. Het is belangrijk dat in de weg naar de volgende fase van de POL-herziening Gedeputeerde Staten alle openheid (actieve informatieplicht) blijven geven. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 26 oktober 2011 | Conceptverslag – vergadering van de Controlecommissie | De gedeputeerde zegt dat Gedeputeerde Staten niet tussen programma's kunnen schuiven, maar wel tussen de impulsmiddelen van de programmaliijnen, rekening houdend met de doelen die bereikt moeten worden. (...). Over dit soort zaken heeft het college een actieve informatieplicht. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |

| | | | | |
|------------------|--|--|-------------------------|--------------------------|
| 16 december 2011 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>Statenlid over een gedeputeerde: Als hij via de actieve informatieplicht jegens ons constateert dat dit niet gaat lukken, dan moet hij met voorstellen komen dat er iets bij moet of dat er iets anders moet. (...) Volgens mij – en ik neem aan dat de gedeputeerde dat met mij eens is – is het zijn verantwoordelijkheid om dat in de gaten te houden, dat bij ons terug te leggen en daar voorstellen over te doen.</p> <p>Statenlid: U hebt ook informatieplicht.</p> <p>Gedeputeerde: Dat sowieso. Ik zeg tevens toe dat ik u informeer over de voortgang die we maken met de gemeenten.</p> | Praktische toepassing | Kennis |
| 14 februari 2012 | Antwoord van GS op schriftelijke vragen krachtens artikel 38 van het RvO voor de vergaderingen van PS. | Vraag vanuit PS: Is hier sprake van het verzaken van de informatieplicht door de gedeputeerde? Volgens GS niet. | Praktische toepassing | Kennis |
| 2 maart 2012 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>Gedeputeerde: Ik zou het toch willen houden op die twee keer per jaar dat we de begroting wijzigen. Dat laat volledig onverlet dat wanneer het de inhoud betreft of als er inderdaad afwijkingen zijn waarvan wij zeggen dat er een grote politieke gevoeligheid omheen ligt, dat wij u conform onze actieve informatieplicht actief informeren.</p> | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 6 april 2012 | Conceptverslag van de vergadering van de Statencommissie Leefbaarheid en Veiligheid | <p>Een Statenlid verwijst naar de informatieplicht van het College en wil weten waarom er geen uitvoerige toelichting is gegeven door de Gedeputeerde.</p> <p>Een ander lid vraagt of dergelijke hoge subsidiebedragen onder de meldingsplicht vallen.</p> | Praktische toepassing | Negeren, kennis, timing. |

Statenlid vraagt of voor een gesubsidieerde instelling geen inspanningsverplichting geldt om stukken tijdig en volledig in te dienen. Hij vraagt of deze late indiening eenmalig is en wil graag weten of over sancties is nagedacht. De Gedeputeerde meent dat de Mutsaersstichting niet eerder de stukken te laat heeft ingediend.

Statenlid geeft aan dat de actieve informatieplicht zich richt op de actuele politieke zaken.

SP vraagt bij afwegingen over actieve informatieverstrekking de politieke relevantie mee te wegen en te anticiperen op de wijze waarop bepaalde zaken door PS zouden kunnen worden uitgelegd. Zodoende kunnen misverstanden wellicht worden voorkomen.

| | | | | |
|---------------|---|---|-----------------------|---------------|
| 23 maart 2012 | Verslag van de vergadering van de Statencommissie Economie en Bestuur | Gedeputeerde verwijst naar het informatieverzoek van de fractie PVV en geeft aan dat alle relevante informatie ter beschikking staat voor de Statenfracties. Wel wijst hij er op dat het bij dit soort projecten niet gebruikelijk is, dat er op deze wijze over kosten wordt gesproken. Indien bepaalde wijzigingen tot gevolg zouden hebben dat het budget zou worden overschreden, dan mag worden verwacht dat de Gedeputeerde - ingevolgde de informatieplicht – aan de Staten zal rapporteren. | Praktische toepassing | Geen knelpunt |
| 8 juni 2012 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i></p> <p>Statenlid: Voorzitter, een meerderheid van de Statencommissie is met het idee van de SP meegegaan dat er in het voorstel van het college te veel zaken uit de voortgangsrapportage zouden worden geschrappt.</p> <p>Voorzitter, het is en blijft de bedoeling dat de gedeputeerde blijft rapporteren, ook over de in de voortgangsrapportage geschrapte projecten als daarover iets te melden valt. Dat heet informatieplicht.</p> | Praktische toepassing | Te weinig |

| | | | | |
|--------------------------|------------------------------|--|--------------------------|--|
| 14 september 2012 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Juist om te voorkomen dat Statenleden elke zin letter voor letter moeten bestuderen, is er een actieve informatieplicht. (...) Men kan er dus inderdaad niet van uitgaan dat duizenden pagina's letter voor letter worden doorgelezen. (...) In artikel 5 staat: "Provinciale Staten worden gedurende een geheel beleidsproces geïnformeerd." Daar zit de crux, want dat is niet gebeurd. In artikel 6 staat dat Gedeputeerde Staten voor de provincie relevante veranderingen of risico's kenbaar maken op de gebieden bestuurlijk, financieel, juridisch, politiek gevoelig en ga zo maar door. Al deze artikelen heeft het college van Gedeputeerde Staten niet nageleefd. (...) Dus (...) u hebt verzaakt.</p> <p>Discussie in de vergadering over of de informatie spoedeisend was.</p> <p>Reactie gedeputeerde op niet nakomen actieve informatieplicht: In die zin ben ik daar onzorgvuldig in geweest, maar ik heb in ieder geval niet bewust zo gehandeld.</p> | Praktische toepassing | Te veel, beperkte toegankelijkheid, timing, te weinig, kennis |
| 11 en 12 oktober 2012 | Notulen Statenvergadering | <p><i>Citaten vergadering:</i> Statenlid: Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat er in de informatieplicht van GS richting onze Staten iets onzorgvuldig en onvolledig gebeurd is. In dit geval zelfs te laat. Mijn collega heeft net al aangegeven dat het onbegrijpelijk is dat er 24 uur van tevoren zo'n dringend probleem bij ons op het bordje wordt gelegd.</p> <p>Statenlid: Voorzitter, wat ik niet helemaal begrijp is dat de gedeputeerde stelde dat hij enkele weken geleden, ik weet niet precies hoeveel weken, maar dat hij al langer wist dat dit eraan zat te komen. Wat ik nog steeds niet goed begrijp is waarom u in het kader van de actieve informatieplicht dit niet hebt gemeld aan de commissie. Daar begrijp ik werkelijk niets van.</p> | Praktische toepassing | Te weinig, timing, kennis |

Statenlid: Voorzitter, uiteindelijk gaat het hier om miljoenen, om een grote miljoenenbijdrage van de provincie. Dan kan het niet zo zijn, zelfs al zijn daar dergelijke belangen mee gemoeid, dat wij niet geïnformeerd worden op het moment dat u wel iets weet. Het gaat hier wederom nogmaals om miljoenen. Het gaat niet zomaar om peanuts. Dan hebt u ons gewoon te informeren. U kunt niet die afweging maken: nou, het is nu even niet het moment om het te laten weten. Dat kunt u niet maken, dat hoort bij uw actieve informatieplicht, verdorie.

15 oktober
2012

Schriftelijke vragen ex.
Artikel 38 RvO inzake
WK Wielrennen

PVV geeft aan dat op de vraag waarom het college van GS niet aan de actieve informatieplicht had voldaan een Gedeputeerde tijdens de vergadering antwoordde: “Als wij het aan de commissie gemeld of aan de Staten en hoe vertrouwelijk we dat ook hadden gemeld, dan was het voor het WK of net voor het WK, of tijdens het WK, had het op tafel gelegen, op straat gelegen en dan was het WK kapot gemaakt.” (op band te zien/horen van 13:03:01 – 13:03:16). PVV wil weten of: het college het ermee eens is dat hierdoor de actieve informatieplicht is geschonden? Zo neen, waarom niet? Is het college het ermee eens dat u niet heeft gehandeld zoals het eigenlijk hoort?

Praktische
toepassing

Kennis

2 november
2012

Notulen
Statenvergadering

Citaten vergadering:

Statenlid: De eerste reden waarom we het hier over die beëindigingsovereenkomst hebben, is dat de gedeputeerde eraan hecht om in het kader van zijn actieve informatieplicht ons van de laatste stand van zaken op de hoogte te brengen. Dat is prima, maar dat had op zich natuurlijk ook in de commissie gekund.

Statenlid: De farce rondom de actieve informatieplicht bij de graaiersregeling leidde bij de VVD-fractie tot grote zorgen, namelijk zorgen over de beeldvorming van een gedeputeerde (...). De Staten en alle Limburgers mogen dan ook keihard worden voorgelogen,

Praktische
toepassing

Foutief,
kennis

want voor deze machtspolitici is alles geoorloofd om de schone schijn op te houden. Hoe pluche wil men het hebben? Dat terzijde.

| | | | | |
|------------------|--|---|-------------------------|---------------|
| 19 november 2012 | Advies Controle-commissie inzake onderzoek naar de financiële situatie Stichting WK Wielrennen Limburg | De controlecommissie geeft het advies om onderzoek uit te laten voeren naar de financiële situatie die ontstaan is bij de Stichting WK Wielrennen, uitgaande van de volgende centrale vraagstelling: (...) Op welke wijze hebben GS invulling gegeven aan de informatieplicht vanuit GS naar PS over het doen en laten van de Stichting WK Wielrennen Limburg 2012 (in oprichting)? | Praktische toepassing | Kennis |
| 27 november 2012 | Antwoord van GS n.a.v. het verhandelde in de commissie RIF op 9-11-2011 | Toelichting over de wijze waarop de actieve informatieplicht binnen de provincie is ingezet. | Praktische toepassing | Geen knelpunt |
| 30 november 2012 | Verslag van de vergadering van de Statencommissie CWL | De PVV wil op basis van de actieve informatieplicht graag regelmatig worden geïnformeerd, ook tijdens deze commissievergaderingen. | Theoretische toepassing | Geen knelpunt |
| 14 december 2012 | Notulen Statenvergadering | Statenlid: De Staten zijn destijds niet, en ik herhaal, niet geïnformeerd. | Praktische toepassing | Te weinig |
| 19 december 2012 | Verslag van de vergadering van de Staten-commissie RIF. Extra commissievergadering. | De SP vraagt zich af of de gedeputeerde in het kader van de informatieplicht de Staten had moeten informeren over de wijziging van de concessieovereenkomst. | Praktische toepassing | Kennis |