

'DE WEG VOORUIT'

VOORSTEL 1 - PROTOCOL GEHEIMHOUDING

DOEL HERBEVESTIGEN EN OPTIMALISEREN VAN DE PROCEDURE ROND OPLEGGING, BEKRACHTIGING EN OPHEFFING GEHEIMHOUDING
--

Vooruitlopend op de formulering van een nieuw voorstel is in overleg met de initiatiefnemers op 17 december 2020 aan prof. mr. dr. S.A.J. (Solke) Munneke, hoogleraar staatsrecht, gevraagd om een advies te geven over de opportuniteit van de geheimhouding op de informatie die afgelopen zomer met de staten is gedeeld over Ring Zuid. Gevraagd is om dit advies uiterlijk 21 januari 2021 op te leveren zodat de staten hiervan kennis konden nemen voorafgaand aan de derde informatiesessie op 22 januari 2021.

Inmiddels is het grootste deel van de geheime informatie openbaar gemaakt door het statenbesluit van 19 januari 2021. Dat was op het moment van het verstrekken van de opdracht niet voorzien. Niettemin biedt het advies inzicht in de afwegingen bij het opleggen en opheffen van geheimhouding in het algemeen en meer specifiek bij het project Aanpak Ring Zuid. Het advies is als openbaar stuk aangeboden aan de staten op 21 januari 2021.

In dit vervolg procesvoorstel is de poortwachtersfunctie nader uitgewerkt met concrete aanbevelingen richting gedeputeerde staten (GS) en provinciale staten (PS). Hierbij is dankbaar gebruik gemaakt van de inzichten die zijn opgedaan naar aanleiding van het advies van de heer Munneke.

Advies en aanbevelingen prof. mr. dr. S.A.J. Munneke

In het advies van de heer Munneke d.d. 21 januari 2021 is het volgende opgenomen:

“Het opleggen van geheimhouding vormt een inbreuk op de hoofdregel dat de Provinciale Staten in openbaarheid hun werkzaamheden verrichten. Die openbaarheid is voor een volksvertegenwoordiging van eminent belang. De vertegenwoordigde bevolking moet immers kunnen zien hoe zij vertegenwoordigd wordt. Niettemin hebben de grondwetgever en wetgever van het begin af aan erkend dat soms uitzonderingen op deze hoofdregel nodig zullen zijn, vandaar de regeling over geheimhouding in de Provinciewet. Het opleggen van geheimhouding staat eraan in de weg dat informatie voor burgers openbaar wordt gemaakt. Statenleden kunnen zelf wel kennisnemen van die geheime informatie en daarover in beslotenheid ook kritisch met het college van GS van gedachten wisselen en Gedeputeerde Staten daarover ter verantwoording roepen. Op deze wijze is verzekerd dat toch politieke controle plaatsvindt, ook als de in het geding zijnde belangen niet rechtvaardigen dat informatie voor eenieder openbaar is. Dat neemt niet weg dat geheimhouding de uitzondering is, en openbaarheid de hoofdregel, zodat het opleggen van geheimhouding ook restrictief moet worden benaderd.”

Deze opvatting wordt onderschreven en leidt tot de volgende aanbevelingen aan GS:

- Het college van GS ziet erop toe dat het opleggen van geheimhouding zeer restrictief wordt toegepast. Openbaar is de regel en geheimhouding is de uitzondering.
- Wanneer het college zaken doet met private partijen wordt vooraf aan deze partij kenbaar gemaakt dat de overheid als onderdeel van het democratisch proces in de openbaarheid verantwoording moet

afleggen over haar handelen. Het is raadzaam om hier dan ook vooraf afspraken over te maken. Maximale transparantie is de norm.

- Terughoudendheid wordt ook in acht genomen door het college bij het bepalen van de omvang van de geheimhouding. Er wordt geen geheimhouding gelegd op complete documenten wanneer kan worden volstaan met het geheimhouden van enkele onderdelen of passages.

VOORSTEL NIEUWE PROCEDURE

Indien naar het oordeel van het college sprake is van een te rechtvaardigen uitzondering op de hoofdregel en geheimhouding wordt opgelegd op informatie, is het vervolgens zaak dat provinciale staten in positie worden gebracht het gevraagde besluit om de opgelegde geheimhouding te bekrachtigen, deugdelijk te motiveren en zichtbaar de belangen af te wegen. Wij stellen voor de volgende procedureafspraken vast te leggen in een nog nader uit te werken en door PS vast te stellen protocol geheimhouding.

1: PROCEDURE-AFSPRAKEN MET GS

1. Het college levert bij de geheime stukken altijd een afzonderlijke statenvoordracht met ontwerpbesluit aan dat alleen gericht is op het bekrachtigen van de geheimhouding. Onderdeel hiervan is een voldoende concrete onderbouwing op grond waarvan de staten in de openbaarheid een afgewogen oordeel kunnen geven of de geheimhouding van bepaalde informatie dient te worden bekrachtigd. Deze onderbouwing gaat verder dan een beroep op een belang genoemd in artikel 10 van de WOB. De onderbouwing moet een heldere en specifieke uiteenzetting bevatten waarom en in welke mate en voor hoelang of onder welke condities, een bepaald belang met openbaarmaking zou worden geschaad. Anders gezegd: waarom het belang van geheimhouding hier zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid. Met als uitgangspunt dat de termijn van geheimhouding zo kort mogelijk is.
2. Het college houdt er bij het overhandigen van de geheime stukken rekening mee dat de staten de tijd moeten krijgen om het goede debat te kunnen voeren over de grondslag van de geheimhouding. De geheimhouding moet immers worden bekrachtigd in de eerstvolgende statenvergadering.
3. Het college draagt zorg voor de juiste protocollen, kennis en kunde in de ambtelijke organisatie. Onderdeel hiervan is opzetten en bijhouden van een register van alle stukken, van het college afkomstig, waarop geheimhouding is gelegd en bekrachtigd en opgeheven. Twee keer per jaar wordt dit register geagendeerd in het college van GS met als doel te bespreken of de geheimhouding inmiddels kan worden opgeheven en zo nee, waarom niet. De conclusie incl. advies kan dan, bijvoorbeeld als een vast onderdeel bij de begroting en kadernota, met de staten worden gedeeld. Indien de geheimhouding kan worden opgeheven bereidt het college dit voor met een statenvoordracht.

Indien het college deze aanbevelingen en procesafspraken in acht neemt mag worden verondersteld dat in de regel in de eerstvolgende statenvergadering na het opleggen van de geheimhouding een goed debat gevoerd kan worden over het al dan niet bekrachtigen van de geheimhouding.

2: PRESIDIUM ALS POORTWACHTER

Indien er onvoldoende tijd is voor een degelijke voorbereiding tussen het aanbieden van de geheime documenten en de eerstvolgende statenvergadering of in het geval er sprake is van onvoldoende onderbouwde grondslag, dan wordt voorgesteld onderstaande procedure te volgen, waarbij het presidium de poortwachtersfunctie vervult:

1. Het presidium adviseert aan provinciale staten om in de e.v. PS-vergadering de geheimhouding te bekrachtigen bij hamerstuk zonder hierover te beraadslagen en het inhoudelijke debat op een later te bepalen moment te voeren.
2. In geval sprake is van onvoldoende motivering van het besluit, dan vraagt het presidium aan GS om binnen 2 weken een nadere onderbouwing te leveren aan provinciale staten.
3. Het presidium beslist daarna of externe advisering gewenst is. Zo ja, dan kan de voorzitter hiertoe opdracht verlenen.
4. Op basis van het (eventueel deels geheime) advies van de externe adviseur kan het presidium besluiten nadere vragen te stellen aan GS.
5. GS beantwoordt deze vragen binnen een termijn van 2 weken.
6. Wanneer voldoende duidelijkheid is verkregen over de overwegingen die hebben geleid tot het opleggen van de geheimhouding door GS wordt besproken in provinciale staten of de reeds opgelegde geheimhouding kan voortduren of dat de geheimhouding opgeheven moet worden middels statenbesluit.
7. Indien de staten voornemens zijn de geheimhouding op te heffen vindt in het voortraject hierover overleg plaats met het college.
8. Het presidium kan periodiek advies van een externe deskundige inwinnen, naast het advies van GS dat twee keer per jaar met de staten wordt gedeeld.

VOORSTEL 2 - INFORMATIEPOSITIE EN AGENDERING GROTE PROJECTEN

DOEL VERSTERKEN VAN DE INFORMATIEPOSITIE VAN DE STATEN BIJ GROTE PROJECTEN EN ZORGDRAGEN VOOR EEN OPEN INFORMATIEKANAAL RICHTING DE STATEN

De staten willen meer grip op het project Aanpak Ring Zuid, beter meegenomen worden in de overwegingen van het college bij belangrijke (uitvoerings)beslissingen en een betere informatiepositie bij langjarige en complexe grote (infrastructurele) projecten in het algemeen en meer specifiek de komende jaren bij de Ring Zuid.

Met het oog daarop doen we vijf concrete voorstellen die verder reiken dan het project Ring Zuid. De uitvoering hiervan wordt voortvarend opgepakt en vindt plaats in samenspraak met het college van GS. We verwachten dat deze voorstellen bijdragen aan het versterken van de informatiepositie van de statenleden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wens om beter zicht te krijgen op de rol van de staten in langlopende trajecten en op basis daarvan op het juiste moment de daarbij passende politieke instrumenten in te zetten die de statenleden tot hun beschikking hebben.

1. Bij de aanvang van een groot, langjarig en complex (infrastructureel) project worden concrete afspraken gemaakt tussen GS en PS over de rol van de staten en de informatievoorziening richting de staten tijdens het gehele traject. Hierin worden alle fasen onderscheiden (vanaf de start van de planvorming tot en met de oplevering) en worden de wijzen en momenten benoemd waarop de staten in positie worden gezet om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed uit te kunnen voeren. Deze afspraken worden opgenomen door GS in de Lange termijn agenda.
2. Voor alle grote(re) (infrastructurele) projecten wordt in iBabs (en daarmee op de provinciale website) een eigen thema-dossier ingericht door het college van GS. In dit dossier wordt de tijdlijn inzichtelijk gemaakt met een link naar alle relevante besluiten, informatiemomenten en documenten. Onderdeel daarvan is ook een link naar een goed gedocumenteerd dossier van een derde partij of een samenwerkingsverband, zoals we dat nu al kennen van het projectbureau Aanpak Ring Zuid.
3. Elk jaar wordt een werkbezoek georganiseerd naar een groot (infrastructureel) project, zodat statenleden op locatie kunnen worden geïnformeerd over de stand van zaken. Dit wordt gecombineerd met een "praten met de staten"-moment op dezelfde locatie zodat omwonenden, belanghebbenden en betrokkenen de gelegenheid wordt geboden om op een laagdrempelige manier het gesprek aan te gaan met de statenleden over het project.
4. Periodiek, op van tevoren afgesproken momenten en verder als daar aanleiding toe is wordt er een informele informatiesessie georganiseerd op de stateninformatiedag. De setting is zoals bij het gesprek over het gasdossier, waarbij eerst de feiten worden gepresenteerd en de nieuwe ontwikkelingen worden toegelicht, gevolgd door een vragenronde. Bij deze sessie is de portefeuillehouder aanwezig maar kunnen ook externe deskundigen worden uitgenodigd. De inhoud van de sessie wordt goed voorbereid in overleg met het presidium.
5. Daarnaast wordt aan statenleden een "open" en laagdrempelig informatiekanaal geboden voor allerlei actuele informatieve vragen. Deze vragen worden zoveel mogelijk in een rechtstreeks contact tussen statenlid en ambtelijk deskundige beantwoord. Desgewenst kan in overleg met de ambtelijk deskundige contact worden gelegd met een terzake deskundige (zoals dat bijvoorbeeld is ingericht bij het projectbureau Ring Zuid). Dit informatiekanaal staat los van het recht om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen of een agenderingsverzoek in te dienen. Het is vooral bedoeld om meer openheid te geven over de stand van zaken aan statenleden, zodat zij met kennis van zaken op het juiste moment hun politieke instrumenten kunnen inzetten.