

Actieve informatieplicht



Actieve informatieplicht

Dit achtergronddocument is gebaseerd op een onderzoek dat in het kader van een stageopdracht onder verantwoordelijkheid van de Zuidelijke Rekenkamer in 2013 is uitgevoerd. Doel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in de invulling en werking van de actieve informatieplicht van Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning aan Provinciale Staten van de provincies Limburg en Noord-Brabant. Het volledige onderzoek is gepubliceerd onder de titel: 'Zij die niet vragen, worden overgeslagen?!'. Voor meer informatie wordt verwezen naar deze publicatie, die geraadpleegd kan worden op de website van de Zuidelijke Rekenkamer: www.zuidelijkerekenkamer.nl. In het onderzoeksrapport is ook een uitvoerig overzicht opgenomen van literatuur over het onderwerp.

Eindhoven, september 2013

De Wet dualisering provinciebestuur uit 2003 heeft een belangrijke verandering teweeg gebracht in de verhouding tussen Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS). Taken en verantwoordelijkheden van beide bestuursorganen werden 'uit elkaar gehaald' en scherper vastgelegd: PS werden verantwoordelijk voor kaderstelling, GS voor de daarop gebaseerde uitvoering van het beleid en de cirkel werd gesloten met de controle door PS hierop.

Om PS te ondersteunen in hun nieuwe rol werden onder andere de statengriffiers in het leven geroepen en provinciale rekenkamers ingesteld. Een ander belangrijk instrument om de positie van PS te versterken, betrof de uitbreiding van de informatieplicht van GS en de Commissaris van de Koning (CdK). Naast de al bestaande passieve informatieplicht, die regelt hoe omgegaan moet worden met verzoeken van PS om informatie, werd de actieve informatieplicht ingevoerd.

De basis voor de actieve informatieplicht wordt gevormd door het tweede lid van de artikelen 167 en 179 van de Provinciewet: GS (en elk van hun leden afzonderlijk) en de CdK geven PS alle informatie die zij voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.

De volledige tekst van de artikelen luidt als volgt:

Artikel 167 Provinciewet

- 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 Provinciewet

- 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.

Als gevolg van de actieve informatieplicht is het voor GS en de CdK niet langer mogelijk om zich te beroepen op de omstandigheid dat Statenleden niet om bepaalde inlichtingen zouden hebben gevraagd. Een Statenlid kan immers niet weten of, en wanneer er bepaalde informatie bij GS of CdK beschikbaar is. De wet spreekt daarnaast van PS en niet van leden van PS, waarmee benadrukt wordt dat er geen onderscheid gemaakt wordt in informatievoorziening aan afzonderlijke leden van PS.

Discussie

De wet laat veel ruimte open voor de concrete invulling van de actieve informatieplicht. Provincies gaan er verschillend mee om, maar ook binnen één provincie kunnen leden van GS een eigen handelswijze hanteren.

In de praktijk blijkt het niet altijd even duidelijk wanneer de actieve informatieplicht van toepassing moet worden verklaard en, als dat zo is, op welke manier daar dan

invulling aan moet worden gegeven. Dat leidt soms tot indringende discussies tussen PS en GS.



“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.”

Citaat vergadering PS Limburg, oktober 2012



“De actieve informatieplicht van het college is wederom met voeten getreden”

Citaat vergadering PS Noord-Brabant, augustus 2012



“Om controle goed te kunnen uitoefenen, moet je van goede informatie worden voorzien. Ik denk dat het hieraan heeft gemankeerd (...)”

“Ik deel dus niet de mening dat de Staten niet serieus genomen zijn. Wij zijn van mening dat wij het door PS vastgestelde handvest Actieve informatieplicht – dat kent u allemaal- hebben nageleefd”.

Citaat vergadering PS Limburg, maart 2010 en reactie gedeputeerde



“(...) Van 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.”

Motie ingebracht in PS Noord-Brabant, december 2009 en reactie gedeputeerde



Bestaande regelgeving

Bestaande regelgeving over de actieve informatieplicht in de provincies Noord-Brabant en Limburg is te vinden in de gedragscode (bestuurlijke) integriteit, waarin bepalingen over informatie zijn opgenomen. In de gedragscodes van beide provincies staat dat een bestuurder geen informatie mag achterhouden. Daarnaast zijn er binnen beide provincies een aantal –niet formeel vastgestelde– uitgangspunten voor de actieve informatieplicht geformuleerd. De volgende elementen zijn daarin gemeenschappelijk terug te vinden.

Er moet geïnformeerd worden bij:

- afwijkingen;
- risico's;
- maatschappelijke kwesties;

- integriteitskwesties;
- politieke gevoeligheid.

De uitgangspunten van de provincie Limburg zijn wat uitgebreider dan die van de provincie Noord-Brabant, maar in beide provincies zijn de gehanteerde elementen en termen nauwelijks geoperationaliseerd. Dat betekent dat niet altijd duidelijk is welke precieze betekenis en invulling aan een bepaalde term gegeven moet worden. Dat kan leiden tot interpretatieverschillen. Iets dat een Statenlid als een maatschappelijke kwestie ziet, hoeft door een gedeputeerde nog niet als zodanig te worden aangemerkt. Of omgekeerd.

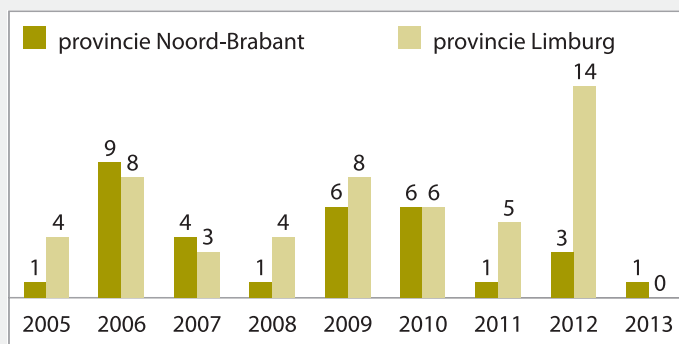
Hoewel er binnen de beide provincies stappen zijn gezet om invulling te geven aan de actieve informatieplicht, is de aanwezigheid en bruikbaarheid van regelgeving op dit gebied beperkt. Er zijn geen 'best practices' beschikbaar.

Toepassing

Binnen de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn alle vergaderstukken en besluiten van PS en Statencommissies uit de periode 2005-2013 geanalyseerd op het voorkomen van, dan wel verwijzingen naar, het begrip 'actieve informatieplicht'. In die periode is de actieve informatieplicht 32 maal aan de orde geweest binnen de provincie Noord-Brabant en 52 maal binnen de provincie Limburg. In beide provincies is door de jaren heen een schommelbeweging waar te nemen in de mate waarin de

actieve informatieplicht aan de orde komt in vergaderstukken.

De mate waarin de actieve informatieplicht aan de orde komt in vergaderstukken provincies Noord-Brabant en Limburg, 2005 – 2013



De schommelbeweging lijkt verband te hebben met de coalitieperiodes. In de beginjaren van een coalitieperiode neemt de mate waarin de actieve informatieplicht onderwerp is in vergaderstukken toe, met een piek in het midden van de coalitieperiode, waarna deze tegen het einde weer afneemt.

Waar schuurt het?

Op basis van documentanalyse en interviews met vertegenwoordigers van GS, PS en de ambtelijke organisatie van de beide provincies kan een aantal knelpunten worden benoemd. Deze knelpunten betreffen:

- de timing van informatieverstrekking;
- het verstrekken van te weinig informatie;
- het verstrekken van te veel informatie;

- de beperkte toegankelijkheid van informatie;
- onvoldoende kennis;
- het verstrekken van foutieve informatie;
- het verstrekken van gekleurde informatie;
- het negeren van informatie.

Binnen de beide provincies blijken timing en te weinig informatie de meest voorkomende knelpunten. Te veel informatie, een beperkte toegankelijkheid, onvoldoende kennis en foutieve informatie komen minder vaak voor. Van gekleurde informatie en het negeren van informatie is in de onderzochte gevallen nauwelijks sprake.

Timing

Het knelpunt timing manifesteert zich op verschillende manieren. Allereerst komt het voor dat PS in een te laat stadium worden geïnformeerd. Daarnaast gebeurt het dat PS informatie tot zich krijgen via de pers (ondanks de intentie van de bestuurders om de Staten eerst te informeren) of dat er informatie-ophopingen optreden door een onevenwichtige spreiding door het jaar heen. Ook komt het voor dat de agenda van GS als uitgangspunt fungeert. GS leveren dan informatie aan om door te kunnen gaan op de bestuurlijke weg, zonder dat er (al te veel) rekening wordt gehouden met de agenda van PS en de door de Staten gewenste behandelvolgorde van onderwerpen.

Er zijn verschillende (meer of minder legitieme) redenen uit het onderzoek naar voren gekomen die verklaren waarom timing een knelpunt vormt, namelijk: de snel-

heid van de (moderne) media, technische mankementen, de dynamiek van een onderwerp, administratieve procedures voor het aanleveren en verspreiden van informatie en de aanwezigheid van een meer zwaarwegend belang. Daarvan is sprake als de actieve informatieplicht in een specifiek geval als ondergeschikt wordt beoordeeld aan bijvoorbeeld de belangen van derden of van de provincie.

Te weinig informatie

Het te weinig informeren houdt verband met drie aspecten. Als eerste spelen strategische overwegingen een rol, waardoor PS bijvoorbeeld stukken ontvangen die alleen informatie bevatten over een voorkeursvariant van GS. Het tweede aspect waar het knelpunt te weinig informeren mee te maken heeft is, de aard van het onderwerp. Zo kan het voorkomen dat een stuk dat als politiek irrelevant wordt beoordeeld, niet aan PS wordt voorgelegd. Ook stukken met ofwel een kritische inhoud, ofwel kans op schadelijke gevolgen, worden soms niet of slechts beperkt verspreid door bestuurders. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien sprake is van bedrijfsgevoelige informatie over een beursgenoteerde onderneming. In dat geval maken de bestuurders een bewuste afweging om weinig of geen informatie te verstrekken aan PS, omdat zij andere belangen zwaarder vinden wegen. Op de derde plaats kan het te weinig informeren ook verband houden met de positie van een fractie in het politieke krachtenveld. Zo komt het voor dat oppositiepartijen een informatieachterstand ervaren, omdat zij geen 'eigen' ge-

deputeerde hebben die hen informeel kan bijpraten tijdens partijvergaderingen.

Te veel informatie

Naast te weinig informatie, komt het ook voor dat PS juist te veel informatie ontvangen. Waar het knelpunt te weinig informatie gaat over de vraag welke inhoudelijke informatie PS ontvangen, is het knelpunt te veel informatie gekoppeld aan de hoeveelheid 'papier' die men ontvangt. GS sturen voor de zekerheid een (te) grote hoeveelheid informatie aan PS. De gedachte daarachter is: 'We informeren liever te veel dan te weinig, zodat ons in ieder geval niet verweten kan worden dat we informatie achterhouden'.

Beperkte toegankelijkheid

Het knelpunt beperkte toegankelijkheid heeft allereerst betrekking op de kwaliteit van de aangeleverde informatie. Deze wordt beperkt door onder meer te wollig, complex, of juridisch taalgebruik dan wel door een slechte redactie. Verder kunnen ook de eisen die worden gesteld aan het inzien van bijvoorbeeld vertrouwelijke informatie in dat opzicht belemmerend werken.

Onvoldoende kennis

Onvoldoende kennis heeft met name te maken met de informatiebehoefte en verwachtingen van PS. Doordat Statenleden uiteenlopende informatiebehoeften hebben, is het lastig voor bestuurders om hier adequaat op in te spelen. Een geïnterviewde uit de provincie Noord-

Brabant ervaart op dit punt een verschil tussen bestuurders. Bestuurders die in het verleden Statenlid zijn geweest zouden beter aanvoelen wat de actieve informatieplicht in de praktijk inhoudt.

Foutieve informatie

Zowel binnen de provincie Noord-Brabant als Limburg komt naar voren dat foutieve informatie soms een rol speelt, hoewel vrijwel altijd zonder opzet. Een geïnterviewde heeft aangegeven dat foutief informeren niet afhankelijk hoeft te zijn van de informatieverstrekker. Zo kan het voorkomen dat informatie van een externe partij bijvoorbeeld als achtergronddocument wordt doorgegeven, terwijl die informatie achteraf onjuist of onvolledig blijkt te zijn. Ook is het mogelijk dat informatie door derden wordt bewerkt.

Gekleurde informatie

Het kleuren van informatie betekent dat informatie zo wordt gepresenteerd, dat vooral de eigen voorkeur/het eigen standpunt van een bestuurder wordt benadrukt. Daarnaast heeft een geïnterviewde aangegeven dat het voorkomt dat een bepaald scenario niet écht een scenario is, maar er alleen 'voor de vorm' bij gehaald is.

Het negeren van informatie

Het negeren van informatie betekent dat stukken onvoldoende toegelicht zijn. Dit knelpunt komt vrijwel niet voor binnen de onderzochte provincies.

Naast de hiervoor besproken knelpunten is in het onderzoek ook een aantal discussiepunten naar voren gekomen dat een belemmering kan vormen voor een goede invulling van de actieve informatieplicht. Deze discussiepunten zijn:

- Procedurele vereisten kunnen op gespannen voet staan met de manier waarop bestuurders de informatievoorziening in de praktijk willen inrichten. Bestuurders moeten de informatie in een vast format gieten, terwijl ze dit soms als een te strak keurslijf ervaren. Hierdoor is het voor hen niet mogelijk om bepaalde accenten te leggen.
- Het tweede discussiepunt betreft de vraag of met het alleen online plaatsen van informatie wordt voldaan aan de actieve informatieplicht.
- Er kan spanning ontstaan tussen enerzijds de behoefte van PS om gedetailleerde informatie te ontvangen, en anderzijds de taakstelling van PS dat zij juist op hoofdlijnen moeten sturen.
- Tot slot is er een discussiepunt over het grijze gebied tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid. Het predicaat 'vertrouwelijk' wordt volgens sommige geïnterviewden wel eens te gemakkelijk op stukken geplakt, waardoor PS nauwelijks iets met de informatie kunnen (of willen) doen. Daarnaast kan het voorkomen dat informatie niet wordt verstrekt, omdat bestuurders beducht zijn om deze (gedeeltelijk) in vertrouwen te delen, vanuit de vrees dat de informatie, ondanks de vertrouwelijke status, toch naar buiten zal komen.

Hoe kan het beter?

Op de eerste plaats is het belangrijk dat PS (naast de middellange termijn agenda) een strategische agenda opstellen. Deze strategische agenda kan worden gezien als een instrument, waarmee PS hun plannen voor de lange termijn vastleggen. Daardoor wordt het voor GS duidelijker waarover PS geïnformeerd willen worden en kunnen ze zich daar beter op richten. Bovendien kunnen ze beter rekening houden met de spreiding van informatie en de door PS gewenste wijze van behandeling. Verder is het belangrijk dat afspraken over de invulling van de actieve informatieplicht (en wellicht breder over de informatieuitwisseling in het algemeen tussen GS en PS) worden vastgelegd in één document. In dat document wordt bij voorkeur ingegaan op de knelpunten die zijn gesignaleerd. Aanbevolen wordt om deze regelgeving periodiek – bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe coalitieperiode – te bespreken en herijken. Op die manier worden (nieuwe) leden van PS en GS zich meer bewust van de strekking en reikwijdte van de actieve informatieplicht en kunnen zij afspraken maken over de manier waarop zij ermee om wensen te gaan. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor de volgende aspecten.

Timing

- informeren in de juiste fase van de beleidscyclus;
- informeren op het juiste moment, op een redelijk tijdstip vóór aanvang van een bespreking/behandeling van een onderwerp;
- ervoor zorgen dat PS de informatie als eerste ontvangen

gen en niet uit externe media hoeven te vernemen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de snelheid waarmee nieuws wordt verspreid;

- waar mogelijk en zinvol zorgen voor een evenwichtige spreiding over het jaar;
- rekening houden met de agenda van PS en de door hen gewenste behandelvolgorde;
- rekening houden met de dynamiek van een onderwerp;
- rekening houden met administratieve procedures.

Te weinig informatie

- ook informeren over andere opties, afwegingen en belangen;
- ook informeren over stukken met een kritische en (potentieel) schadelijke inhoud;
- ervoor waken dat fracties uit PS geen informatieachterstand krijgen (bijvoorbeeld omdat zij een eenmansfractie zijn of deel uitmaken van de oppositie);

Te veel informatie

- maatvoering: niet voor de zekerheid of uit 'angst' een grote hoeveelheid informatie sturen aan PS;
- geen overbodige informatie sturen, die niet relevant is voor de taakuitoefening van PS;
- het voorkomen van onnodige herhalingen.

Beperkte toegankelijkheid

- zorgen dat informatie juist geïnterpreteerd kan worden door het vermijden van wollig, complex of

- juridisch taalgebruik;
- zorgen dat samenvattingen de kern bevatten;
 - zorgen dat de informatie voor eenieder eenvoudig verkrijgbaar is.

Onvoldoende kennis

- rekening houden met uiteenlopende informatiebehoefte (door de informatie bijvoorbeeld gelaagd aan te bieden en te zorgen voor een goede toegankelijkheid);
- weet hebben van de juridische strekking van de actieve informatieplicht en bedoeling van de wetgever met het opleggen van deze plicht.

Foutief informeren

- ervoor waken dat geen foutieve informatie wordt verstrekt;
- rekening houden met het feit dat informatie kan worden bewerkt door andere partijen.

Gekleurde informatie

- informatie niet formuleren en kneden in de richting van een vooraf ingenomen standpunt;
- het presenteren van realistische (en geen 'fictieve') alternatieven.

Negeren van informatie

- stukken dienen van voldoende toelichting en commentaar te zijn voorzien.

Colofon

Landschapsfotografie: Henk van den Berg, Oss

Vormgeving:

Henk van den Berg Creatieve Communicatie, Oss

Drukwerk: Drukkerij Wihabo, Geffen

Artikelen of delen daarvan mogen alleen uit deze publicatie worden overgenomen met bronvermelding en goedkeuring van de Zuidelijke Rekenkamer.

ISBN 978-90-8768-041-1



9 789087 680411



Postbus 2000
5600 CA Eindhoven
Keizersgracht 5
5611 GB Eindhoven
tel. 040 - 232 93 38
www.zuidelijkerekenkamer.nl

