

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: € 0,00

Financiële consequenties opdracht/uitbesteding:

Kostensoort: n.v.t.  
Bedrag: € 0,00

Gedeputeerde

belast met  
behandeling: J.M.M. Polman

Vergadering PS: 5 juli 2019

Nr:

Agenda nr:

Vergadering GS: n.v.t.

Nr:

Onderwerp: Rekenkamerrapport Geheimhouding

Voorstel

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

## Samenvatting:

De rekenkamer Zeeland onderzocht de toepassing van de beleidsregels rond geheimhouding in het verkeer tussen Gedeputeerde en Provinciale Staten van de provincie Zeeland. De Rekenkamer concludeert dat de regels deugdelijk zijn, maar dat de uitvoering beter kan.

## Onderzoek

Dit onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de provinciale beleidsregels ten aanzien van 'geheimhouding' en de uitvoering daarvan, heeft tot doel de leden van PS van Zeeland inzicht in die beleidsregels en de zekerheid over de rechtmatige toepassing daarvan. Daarbij wordt PS en GS tevens inzicht geboden in de betekenis van het opleggen van geheimhouding voor het publieke debat en de besluitvorming

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

*Volgt de provincie Zeeland de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS en wat betekent dat voor de rol van PS?*

Deze vraag wordt door de rekenkamer beantwoord aan de hand van vijf deelvragen:

1. Welke nationale wet- en regelgeving heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen GS en PS?
2. Wat zijn de provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' in het verkeer tussen GS en PS en hoe zijn deze stand gekomen?
3. Worden de provinciale beleidsregels nageleefd bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?
4. Wat is de betekenis van 'geheimhouding' voor de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van PS?
5. Wat is de betekenis van de overgang van de Wob naar de Woo voor het provinciale beleid omtrent 'geheimhouding'?

De Rekenkamer roept met dit onderzoek Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten op bewust om te gaan met het beleidskader. Ook wijst de Rekenkamer erop dat het belang dat gemoeid kan zijn bij het opleggen van geheimhouding goed moet worden afgewogen tegen dat van 'transparantie'. De Wijzigingswet Wet open overheid (Woo), die naar verwachting in het najaar van 2019 in de Tweede Kamer wordt behandeld, legt nog meer nadruk op openheid. In een aantal gevallen kan de openheid niet (direct) worden gegeven als de Provincie nog in onderhandeling is of wanneer belangen van anderen een rol spelen. Dat blijft ook in de

toekomst zo en daar zijn goede regels voor bij de Provincie. Maar het verbinden van termijnen of voorwaarden aan geheimhouding kan beter.

## **Conclusies**

### Provinciaal beleidskader

1. De Provincie Zeeland heeft een deugdelijk beleidskader 'geheimhouding'
2. Niet alle mogelijkheden die de Provinciewet biedt zijn uitgewerkt in het provinciale beleidskader.

### Opleggen en bekrachtigen van geheimhouding

3. Geheimhouding wordt juridisch gemotiveerd opgevolgd, opgelegd en bekrachtigd. Een inhoudelijke motivering ontbreekt in het openbare Statenbesluit.
4. Documenten worden vaak in zijn geheel als geheim aangemerkt in plaats van tekstdelen

### Opheffen geheimhouding

5. Aan opgelegde geheimhouding is in de praktijk geen duur van geheimhouding gekoppeld zoals het protocol voorschrijft.
6. Ook vindt afweging jaarlijks plaats en niet per kwartaal. De rol van PS lijkt volgend ook al is PS in veel gevallen het opheffende orgaan.

### Evaluatie beleidskader

7. Niet in alle jaren werd (volledige) opvolging gegeven om het beleidskader te evalueren.

### Registratie en inzien geheime stukken

8. Het centrale register is kwetsbaar, lastig ontsluitbaar en onvolledig. Het inzien van geheime stukken verloopt op zich goed via fysieke toegang; digitale toegang is niet beschikbaar.

De Provincie Zeeland volgt de wettelijke regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS overeenkomstig een eigen provinciaal beleidskader (protocol). Op onderdelen wijkt de praktijk af van dit protocol. Het protocol maakt niet volledig gebruik van de mogelijkheden die de Provinciewet biedt.

Dit brengt de Rekenkamer Zeeland tot de volgende aanbevelingen:

## **Aanbevelingen**

1. Maak opnieuw afspraken met GS over de periodiciteit van opheffen geheimhouding met argumentatie voor opheffen of verlengen.
2. Overweeg of de wettelijke mogelijkheden voor het werken met geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS moeten worden uitgebreid in het protocol.
3. Laat GS en Statengriffie nagaan of veilige methoden voor het digitaal ontsluiten van geheime informatie beschikbaar zijn.
4. **Laat GS het beleidskader evalueren en actualiseren.**
5. Wees als volksvertegenwoordiger bewust van de werking van het beleidskader en weeg 'geheimhouding' af tegen 'transparantie' mede in het licht van de cultuurverandering die de aanstaande Wet open overheid vraagt.

## **Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten:**

Bij deze willen wij u vriendelijk dank zeggen voor het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar het onder geheimhouding uitwisselen van informatie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). Een gedegen studie met herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen. Zoals u terecht in uw rapportage stelt is het democratisch bestel gediend bij zoveel mogelijk openbaarheid van bestuur.

"Openbaar, tenzij" was niet alleen het uitgangspunt bij het opstellen van het protocol geheimhouding, maar is nog altijd de geest waar wij in de dagelijkse praktijk naar werken. De conclusies en aanbevelingen zijn herkenbaar en wij zullen PS voorstellen deze te betrekken bij de eerstvolgende evaluatie van het protocol. Wij zijn blij met de constatering dat het beleidskader deugdelijk is en dat deze juridisch juist wordt toegepast. Daarmee richt het merendeel van de conclusies en aanbevelingen zich op procesmatige- en administratieve aspecten. De vijfde aanbeveling (het bewust omgaan met geheimhouding) zien wij als meer fundamenteel zodat wij daar als eerste op in gaan.

### **Aanbeveling 5: Het bewust inzetten van geheimhouding**

Wij onderschrijven de aanbeveling dat het opleggen van geheimhouding altijd een bewuste afweging moet zijn. Geheimhouding is naar onze opvatting echter altijd een direct gevolg van het detailniveau waarop informatie tussen de bestuursorganen wordt gewisseld. Hoe gedetailleerder de gevraagde informatie, des te groter de kans op geheimhouding vanwege de betrokken belangen. In de laatste bestuursperiode hebben wij de Staten niet alleen vanuit onze informatieplicht actief benaderd met geheime informatie, maar is dat ook veelvuldig gebeurd op verzoek van PS zelf. Het is dan ook van belang dat PS en GS met elkaar van gedachten wisselen welke informatie de Staten daadwerkelijk nodig hebben voor een goede uitoefening van de controlerende rol, en hoe GS daar als dagelijks bestuur in kunnen voorzien. Daarbij geeft de wetgever als uitgangspunt dat het dagelijks bestuur in de voorbereiding en uitvoering ruimte krijgt binnen de door PS gestelde kaders. Achteraf wordt verantwoording afgelegd, en indien tussentijds afwijkingen ontstaan wenden GS zich tot PS op basis van de actieve informatieplicht. Als het gaat om de constatering dat wij uit eigen wil langdurig volledige stukken onder geheimhouding delen, is relevant dat zowel de duur als de mogelijkheid van het weglakken van geheime passages voor ons niet altijd beïnvloedbaar zijn, daar het in veel gevallen stukken betreft van externe partijen.

### **Opmerkingen bij de overige conclusies**

Onderstaand gaan wij nog kort in op de overige conclusies en aanbevelingen met een nuancering of toelichting.

**Conclusie 2** (niet uitwerken alle juridische mogelijkheden): Het protocol is altijd bedoeld geweest als een praktisch en toepassingsgerichte werkwijze die de kwaliteit zou moeten borgen en behulpzaam zijn in het stroomlijnen van de werkprocessen. Daarom was het gericht op de gangbare wijzen van informatie-uitwisseling tussen GS, PS en Statencommissies. Andere vormen vanuit Provinciale Staten of commissies komen in de praktijk niet voor. Mocht er evenwel bij de Staten behoefte zijn ook deze varianten uit te werken, dan zijn wij uiteraard bereid over de uitwerking te adviseren.

**Conclusie 4** (het in zijn geheel aanmerken als geheim van documenten in plaats van tekstdelen). De constatering dat er nog altijd weinig documenten zijn waarin alleen de passages met gevoelige informatie worden weggelakt, is feitelijk terecht, maar ook verklaarbaar door de aard en het karakter van dergelijke documenten. In de praktijk ging het veelal om documenten van derden zodat de Provincie er dus ook geen zeggenschap over heeft. Ook zijn er situaties waarin door het weglakken documenten ontstaan die inhoudelijk en contextueel onleesbaar worden. In die gevallen is er voor gekozen om de bijlage in zijn geheel onder geheimhouding ter inzage te leggen. Bij documenten die provinciale projecten betreffen, is er wel meer ruimte voor een bewuste keuze. Wij zullen dit betrekken bij de evaluatie van het protocol.

### **Conclusies 6 en 7 (toets op opheffing & evaluatie protocol)**

Aangezien de geheimhouding in veel gevallen berust op stukken van derden, is het in de praktijk zeer beperkt mogelijk de geheimhouding op te heffen. Daarmee is er geen noodzaak om dit per kwartaal te toetsen, en volstaat dit jaarlijks. Beter nog is om de termijn vooraf expliciet te benoemen, en dus ook wanneer er sprake is van informatie van derden waarover de provincie dus geen zeggenschap heeft. Dit schept meer duidelijkheid naar PS.

Ten aanzien van de evaluatie van het protocol is alleen over 2017 geen evaluatie uitgevoerd. De korte evaluatie (lopende het rekenkameronderzoek) van 2018 is in 2019 aan PS verzonden. Zowel de evaluatie van 2016 als die van 2018-2019 zijn gedeeld met Provinciale Staten. In de verwachting dat u onze toelichting betreft bij de definitieve versie van uw bestuurlijke nota, danken wij u nogmaals voor het uitgevoerde onderzoek.

### **Nawoord rekenkamer Zeeland**

De rekenkamer bedankt het college van GS voor haar uitgebreide reactie op het onderzoeksrapport. Het is goed te lezen dat het college zich herkent in de onderzoeksbevindingen en conclusies en schrijft dat ze met de aanbevelingen aan de gang zullen gaan. De conclusies en aanbevelingen, samen met de nuancering die het college hierbij aanbrengt zouden, wat de rekenkamer betreft betrokken moeten worden bij de aangekondigde evaluatie van het beleidskader door GS en worden ingebracht in een dialoog tussen PS en GS over het uitwisselen van geheime informatie. De behandeling van het onderzoeksrapport in PS en het ontstaan van een dialoog tussen PS en GS over dit onderwerp zien we met vertrouwen en belangstelling tegemoet.

### **Wat mag het kosten?**

Er zijn geen extra kosten voorzien voor uitvoeren van de aanbevelingen.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Provinciale Staten,  
Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

Drs. F.J.M. van Houwelingen MPA, griffier

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,  
gelezen het voorstel van het Presidium d.d. 24 juni 2019, nr. 19017411;

besluiten:

1. Opnieuw afspraken te maken met GS over de periodiciteit van opheffen geheimhouding met argumentatie voor opheffen of verlengen;
2. Alle wettelijke mogelijkheden die de Provinciewet noemt voor het werken met geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS te benoemen in het protocol geheimhouding.
3. Te laten onderzoeken of veilige methoden voor het digitaal ter inzage leggen van geheime informatie beschikbaar zijn en vragen hierover eind 2019 geïnformeerd te worden;
4. Het beleidskader geheimhouding gezamenlijk met GS te evalueren en te actualiseren om begin 2020 een bijgewerkte versie te kunnen behandelen;
5. Terughoudendheid te betrachten bij het opleggen van geheimhouding en hiervoor alleen te kiezen indien de afwegingen die leiden tot het besluit inzichtelijk gemotiveerd worden.