



*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Openbaar, tenzij

Een onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en  
opheffen van geheimhouding - *Provincie Utrecht*



# Openbaar, tenzij

Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen  
van geheimhouding

Provincie Utrecht

Amsterdam, juni 2014



Openbaarheid van overheidsinformatie is een onderwerp dat steeds meer in de belangstelling staat. Er wordt gestreefd naar meer transparantie van het overheidshandelen, zodat burgers en andere belanghebbenden, het liefst via internet, toegang kunnen krijgen tot informatie en kunnen volgen op welke wijze politieke besluitvorming tot stand is gekomen.

Ondanks dat het openbaar maken van informatie het uitgangspunt is, doen zich situaties voor waarbij openbaarheid andere belangen schaadt. Belangrijk om hierbij te beseffen is dat in de wet limitatief is opgesomd om welke belangen dat kan gaan. Een vaak voorkomend belang is het schaden van de financiële belangen van de provincie. Indien PS een beslissing moeten nemen over geheimhouding, dienen zij het belang van openbaarheid af te wegen tegen het andere in het geding zijnde belang.

Geheimhouding heeft niet alleen gevolgen voor transparantie, maar kan ook consequenties hebben voor de doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Bijvoorbeeld in het geval Statenleden geen financiële of juridische experts mogen raadplegen over een complexe aanbesteding. Het is zodoende van belang dat het instrument geheimhouding juist wordt gehanteerd. Indien de regels en procedures goed worden gevolgd en voor een ieder duidelijk is waarom in het specifieke geval geheimhouding aan de orde is, zullen de betrokkenen ook het vertrouwen hebben dat er zorgvuldig met het instrument geheimhouding wordt omgegaan. Hiermee wordt het principe “openbaar, tenzij” onderstreept.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de vier provincies de regels omtrent geheimhouding volgen. Deze regels zijn niet altijd eenvoudig. Om zoveel mogelijk helderheid over de spelregels en procedures te verschaffen, zijn in het rapport op verschillende manieren de regels weergegeven. In het rapport is de wet- en regelgeving in een aantal stroomschema's (vanaf pagina 5) weergegeven. Daarnaast vindt u een korte samenvatting van de regels met verwijzing naar de betreffende wetsartikelen (paragraaf 1.5), een nadere uitleg van het wettelijk kader inclusief jurisprudentie (hoofdstuk 2), de wetsartikelen zelf (bijlage C) en ten slotte een fictieve casus (bijlage D).

Voor het onderzoek heeft de Rekenkamer documenten ingezien op locatie, zodat de onderzochte geheime documenten op hun plek in het provinciehuis bleven. Daarnaast hebben we interviews gehouden met medewerkers van de provincie. We willen de betrokken ambtenaren hartelijk danken voor hun bijdragen aan dit onderzoek. Gelet op de gevoeligheid van het onderwerp willen we extra waardering uitspreken voor de medewerking die we bij ons onderzoek hebben gekregen. Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Martine van Kessel (trainee), drs. Steven van Oostveen (onderzoeker), mr. Iris Brugman (projectleider) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer



# Inhoudsopgave

<b>Stroomschema's geheimhouding.....</b>	<b>5</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>9</b>
<b>Provincievergelijking .....</b>	<b>17</b>
<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>19</b>
<b>Reactie griffier .....</b>	<b>23</b>
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>25</b>
<b>1. Inleiding.....</b>	<b>27</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond .....	27
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	28
1.3 Afbakening .....	29
1.4 Werkwijze .....	30
1.5 Wettelijk kader.....	31
1.6 Beoordelingskader .....	33
<b>2. Nationale kaders geheimhouding.....</b>	<b>35</b>
2.1 Uitgangspunten en beginselen.....	35
2.1.1 Andere regimes .....	35
2.2 Nationale wet- en regelgeving.....	36
2.2.1 Bevoegdheid tot opleggen, bekrachtigen en opheffen.....	36
2.2.2 Voor wie geldt geheimhouding .....	37
2.2.3 Geheimhouding bij de rechter.....	38
<b>3. Provinciale kaders geheimhouding.....</b>	<b>41</b>
3.1 Provinciale regels .....	41
3.1.1 Geheime stukken.....	41
3.1.2 Besloten vergaderingen.....	42
3.2 Provinciaal beleid .....	42
3.2.1 Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid (2011).....	43
<b>4. Opleggen in de praktijk .....</b>	<b>45</b>
4.1 Aantal geheime agendapunten .....	45
4.2 Naleving wet- en regelgeving en beleid .....	46
4.2.1 Besluit en onderbouwing geheimhouding .....	47
4.2.2 Herkenbaarheid geheimhouding.....	49
4.3 Kennisneming.....	49
4.4 Besloten vergaderingen .....	50
4.5 Centrale registratie .....	52

<b>5.</b>	<b>Bekrachten in de praktijk .....</b>	<b>53</b>
5.1	Naleving wet- en regelgeving.....	53
5.2	Centrale registratie .....	54
<b>6.</b>	<b>Opheffen in de praktijk .....</b>	<b>55</b>
6.1	Naleving wet- en regelgeving.....	55
6.2	Opheffen en openbaar maken .....	56
6.3	Centrale registratie .....	58
	<b>BIJLAGE A Lijst van geraadpleegde bronnen.....</b>	<b>59</b>
	<b>BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>61</b>
	<b>BIJLAGE C Relevante wetsartikelen .....</b>	<b>63</b>
	<b>BIJLAGE D Fictieve casus.....</b>	<b>67</b>

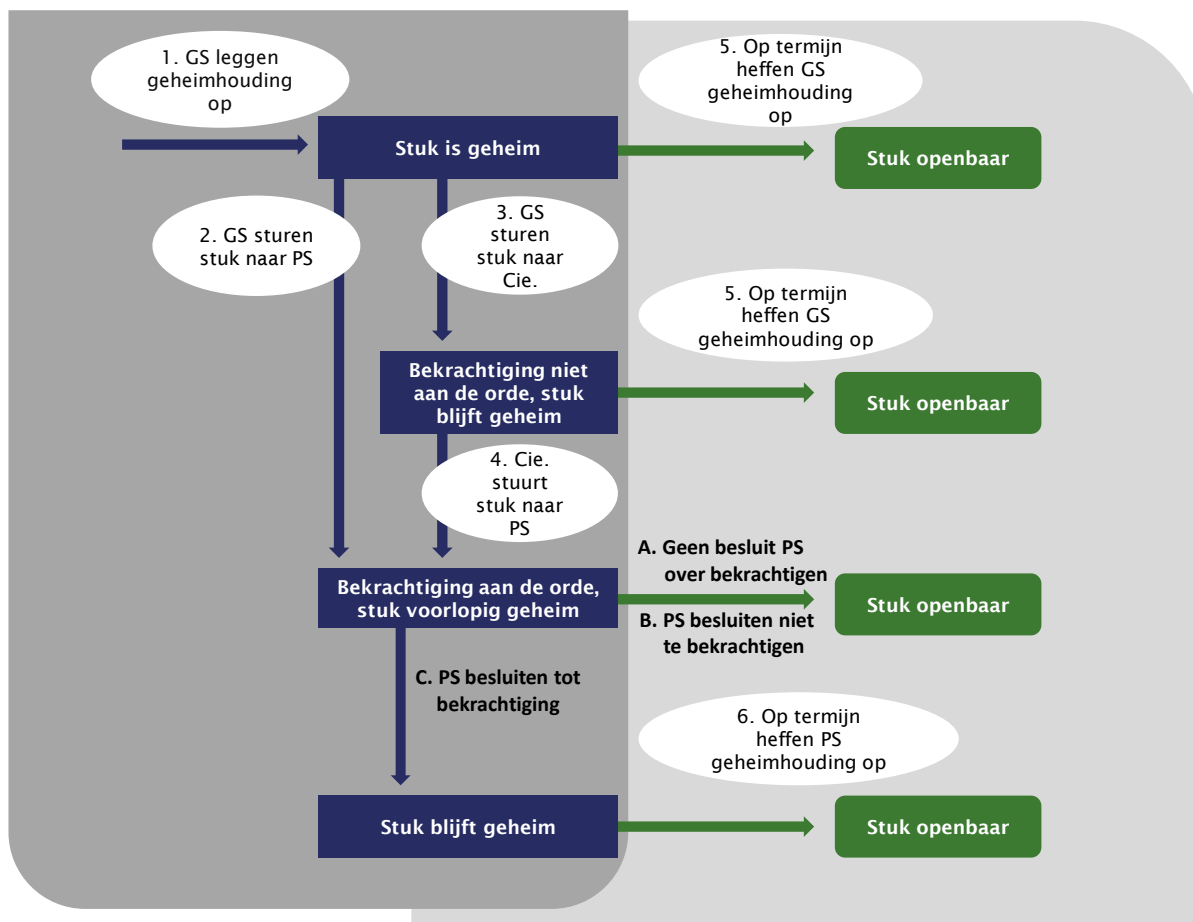


# Stroomschema's geheimhouding

**Met de uitkomsten van ons onderzoek naar geheimhouding willen wij aan PS en GS handvatten bieden om het functioneren van het provinciale bestuur met betrekking tot geheimhouding verder te verbeteren. In het volgende hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen geven wij aan hoe de provincie omgaat met geheimhouding. Hieraan voorafgaand hebben wij in dit hoofdstuk de regels omtrent geheimhouding door middel van vier stroomschema's nader inzichtelijk gemaakt.**

In de Provinciewet (PW) is opgenomen dat geheimhouding kan worden gelegd op stukken en op het behandelde in een vergadering. Allereerst zijn drie schema's opgenomen over het leggen van geheimhouding op stukken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar degene die geheimhouding oplegt, namelijk GS, een Statencommissie of PS. Het vierde stroomschema heeft betrekking op het opleggen van geheimhouding op het behandelde en geeft de verschillende opties aan die er zijn indien PS of Statencommissies in beslotenheid vergaderen.

## I. Geheimhouding stukken; GS leggen geheimhouding op



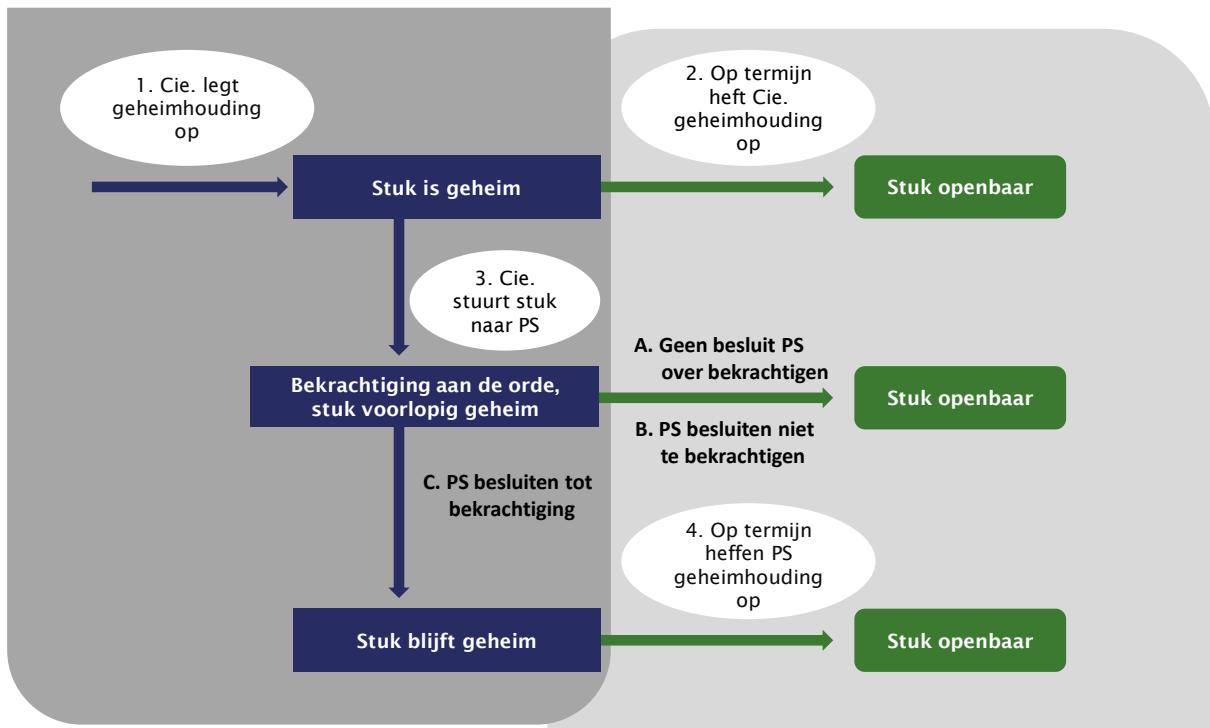
1. GS hebben de bevoegdheid om geheimhouding op stukken (en het behandelde tijdens een GS-vergadering) te leggen. Dit besluit moet goed worden onderbouwd. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.<sup>1</sup> De

<sup>1</sup> Zie bijlage C voor de tekst van artikel 10 Wob.

onderbouwing van het besluit moet bestaan uit een verwijzing naar het desbetreffende artikel uit de PW, een verwijzing naar een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wob en een toelichting hierop.

2. - 4. Als GS of een Statencommissie een geheim stuk doorsturen naar PS als geheel, dan moeten PS in de eerstvolgende vergadering na ontvangst van het stuk, een besluit nemen over het al dan niet bekrachtigen van de geheimhouding. Als PS geen besluit nemen (optie A) of als PS besluiten om de geheimhouding niet te bekrachtigen (optie B), vervalt de geheimhouding en zijn de stukken vanaf dat moment in beginsel openbaar.<sup>2</sup> Als PS besluiten om de geheimhouding wel te bekrachtigen (optie C), blijven de stukken geheim.
3. Als GS het geheime stuk doorsturen naar de Statencommissie en niet naar PS als geheel, dan hoeft de geheimhouding niet door PS te worden bekrachtigd.
5. Als de geheimhouding door GS is opgelegd en het stuk niet naar PS als geheel is gestuurd, dan zijn GS degenen die de geheimhouding kunnen opheffen.
6. Als PS de geheimhouding hebben bekrachtigd, dan mogen alleen PS de geheimhouding opheffen.

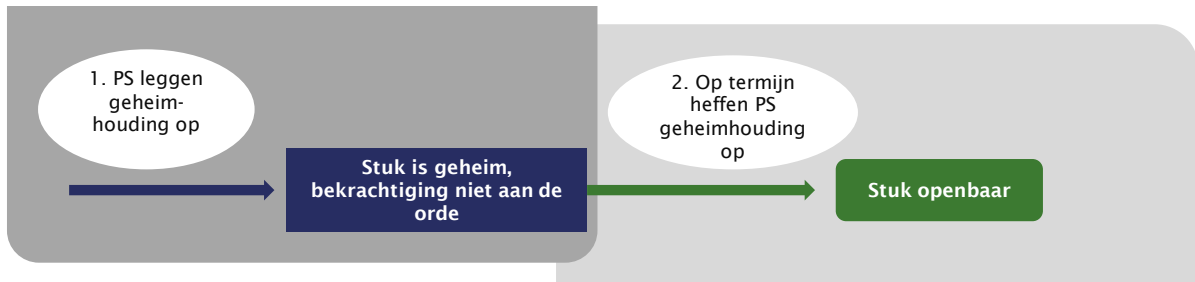
## II. Geheimhouding stukken; Statencommissie legt geheimhouding op



1. In het bovenstaande figuur legt een Statencommissie geheimhouding op een stuk op. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een concept rapport van een extern onderzoeksbureau dat in opdracht van een Statencommissie een onderzoek heeft uitgevoerd.
2. Als de Statencommissie het stuk niet doorstuurt naar PS, dan is het de Statencommissie die op termijn kan besluiten om de geheimhouding op te heffen.
3. Indien de Statencommissie het stuk waarop zij geheimhouding heeft opgelegd doorstuurt naar PS, dan zijn PS aan zet om de geheimhouding wel of niet te bekrachtigen (zie toelichting bij voorgaande figuur, onder 2, 4 en 6).

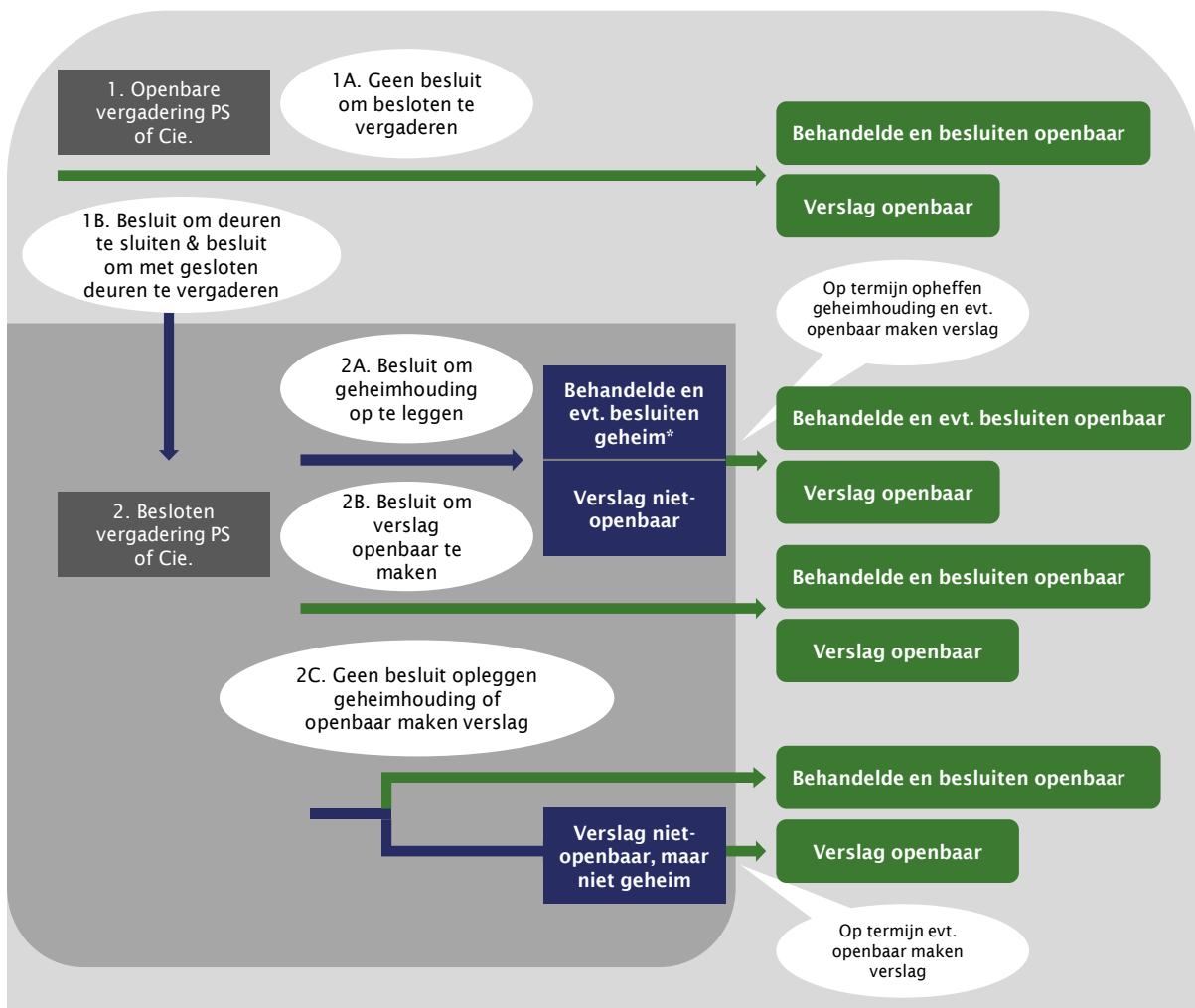
<sup>2</sup> Voor nadere toelichting over de status van het stuk, indien PS niet bekrachtigen, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 24.

### III. Geheimhouding stukken; PS leggen geheimhouding op



1. Ten slotte kunnen PS ook geheimhouding op een stuk leggen. Als PS geheimhouding hebben opgelegd, dan is bekrachtiging niet aan de orde.
2. PS kunnen als enigen de geheimhouding op termijn weer opheffen.

### IV. Besloten vergaderingen van PS en Statencommissies



\*De inhoudelijke besluiten kunnen eventueel ook in een openbare vergadering (aansluitend op het besloten deel) worden genomen.

1. PS en Statencommissies vergaderen in principe in het openbaar. In een openbare vergadering kunnen ze (1/10 van PS of commissie, of de voorzitter) besluiten om de deuren te sluiten. Vervolgens beslissen PS of de Statencommissie over het houden van een besloten vergadering:
  - A. Als er geen besluit wordt genomen om in beslotenheid te vergaderen, dan zijn het behandelde, de besluiten en het verslag openbaar.
  - B. Als PS of een Statencommissie besluiten om in beslotenheid te vergaderen, dan moet een apart verslag van dit deel van de vergadering worden opgesteld.
2. Als PS of Statencommissies achter gesloten deuren vergaderen, dan zijn er drie opties:
  - A. PS of een Statencommissie kunnen geheimhouding opleggen op het behandelde. Het behandelde (dus ook de inhoud van het verslag) valt dan onder het regime van geheimhouding, de besluiten komen niet op de openbare besluitenlijst en het verslag is niet-openbaar. Indien het gewenst is om het inhoudelijke besluit wél op de openbare besluitenlijst op te nemen, zou men ervoor kunnen kiezen om het inhoudelijke besluit pas te nemen op het moment dat de vergadering weer in het openbaar plaatsvindt. Op termijn kunnen PS of de Statencommissies besluiten om de geheimhouding op te heffen. Het behandelde en de besluiten worden dan openbaar. Dit is een logisch moment om ook een besluit te nemen over het wel of niet openbaar maken van het verslag.
  - B. PS of een Statencommissie kunnen aan het eind van de besloten vergadering besluiten om het verslag van de vergadering openbaar te maken (en geen geheimhouding op te leggen). Het verslag, het behandelde én de besluiten zijn vervolgens openbaar.
  - C. Als PS of een Statencommissie geen geheimhouding hebben opgelegd en geen besluit hebben genomen over het openbaar maken van het verslag, dan zijn het behandelde en de besluiten openbaar en is het verslag niet-openbaar (maar niet geheim). Gevolg is de merkwaardige situatie dat er wel straffeloos gesproken mag worden over wat er in de besloten vergadering behandeld is.<sup>3</sup> Om een dergelijke situatie te voorkomen, is het aan te bevelen om altijd op het eind van een besloten vergadering een besluit te nemen over het al dan niet opleggen van geheimhouding (en het openbaar maken van het verslag).

---

<sup>3</sup> Zie ook Munneke (2006), Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht, p. 271.

# Conclusies en aanbevelingen

---

## Inleiding

Nederland is een democratie. Daarom mag eenieder weten hoe de overheid, en dus ook de provincie, haar werk doet. Het belang van openbaarheid in het openbaar bestuur is groot. Net als andere overheidsinstanties, heeft de provincie echter soms te maken met gevoelige dossiers. Het kan dan nodig zijn om stukken als geheim te bestempelen en de vergadering waarin het onderwerp behandeld wordt achter gesloten deuren plaats te laten vinden. Voorbeelden van onderwerpen waarbij geheimhouding aan de orde kan zijn, zijn aanbestedingen met bedrijfsgevoelige gegevens of vastgoedtransacties en risicoanalyses. Zowel het college van Gedeputeerde Staten, de Commissaris van de Koning, (de voorzitter van) een Statencommissie en Provinciale Staten kunnen geheimhouding opleggen. Geheimhouding is dan ook een onderwerp dat voor de gehele provincie speelt.

Indien onzorgvuldig met geheimhouding wordt omgegaan, gaat dit ten koste van de doelmatigheid van het provinciale bestuur. Hierbij valt te denken aan een belangrijk financieel PS-besluit op basis van geheime stukken: PS-leden kunnen die stukken niet bespreken met hun eigen financiële experts. Ook de manier waarop kennis moet worden genomen van geheime stukken, bijvoorbeeld inzage bij de griffie, kan een negatief effect hebben op de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de (provinciale) regels rondom geheimhouding zijn en hoe de provincie, PS en GS omgaan met geheimhouding. Zoals gebruikelijk heeft de Rekenkamer de onderzochte feiten getoetst aan beoordelingscriteria. Een deel van de beoordelingscriteria is direct ontleend aan wet- en regelgeving. De Rekenkamer doet dan ook bevindingen en trekt conclusies aan de hand van die regelgeving. Zo wordt in sommige gevallen geconstateerd dat het regime van geheimhouding niet geldt op het moment dat in het verleden geen geheimhouding is opgelegd. Volledigheidshalve merken we op dat een rechter in specifieke gevallen op basis van de inhoudelijke omstandigheden mogelijk ook tot andere oordelen zou kunnen komen. Naast de wettelijke criteria zijn ook criteria betrokken, die niet direct aan wet- en regelgeving zijn ontleend, maar zijn beschouwd als goede hulpmiddelen om de wet- en regelgeving na te leven. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de Rekenkamer niet is nagegaan of er al dan niet terecht geheimhouding is opgelegd.

Met de uitkomsten van het onderzoek wil de Rekenkamer PS en GS handvatten bieden om het functioneren van het provinciale bestuur met betrekking tot geheimhouding verder te verbeteren. Het onderzoek is in de vier Randstedelijke provincies uitgevoerd.

## Centrale onderzoeksvraag

Volgt de provincie de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?
--

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende twee deelvragen:

1. Voldoen de provinciale regels en het provinciale beleid omtrent geheimhouding aan nationale wet- en regelgeving?
2. Worden wet- en regelgeving, provinciale regels en provinciaal beleid omtrent geheimhouding door de provincie nageleefd?

## Hoofdconclusie

De regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding worden door de provincie Utrecht vaak niet gevolgd. Er is onvoldoende gezorgd voor provinciale regels en/of provinciaal beleid om naleving van die wet- en regelgeving eenvoudiger te maken.

Deze conclusie is gebaseerd op deelconclusies 1 en 2.

NB. De Rekenkamer heeft *niet* onderzocht of al dan niet terecht geheimhouding is opgelegd.

## Deelconclusie 1

De provinciale regels omtrent geheimhouding zijn op sommige punten niet in lijn met de wettelijke regels. Ook de uitwerking in het provinciale beleid wijkt van de wettelijke regels af. Dit geldt met name voor het hanteren van de aparte categorie 'vertrouwelijkheid'.

In het Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht uit 2012 (RvO) zijn aanvullende regels opgenomen met betrekking tot geheimhouding. Twee bepalingen sluiten niet aan op de landelijke regels. Zo is opgenomen dat de deuren van een commissievergadering ook op verzoek van een gedeputeerde kunnen worden gesloten. Dit is niet conform de Provinciewet, omdat de commissie dan wel de voorzitter een besluit moeten nemen over het sluiten van de deuren. Daarnaast is in het RvO een opvallende bepaling opgenomen, waarin is vastgelegd dat door Statencommissies opgelegde geheimhouding "niet geldt ten aanzien van leden van GS en de griffier". Ook geldt de door Statencommissies opgelegde geheimhouding niet "ten aanzien van leden van PS voor zover dat niet in strijd is met het openbaar belang". Dit is niet overeenkomstig de Provinciewet, omdat geheimhouding geldt voor een ieder die van de geheime informatie op de hoogte is (bevinding 1).

## Aanbeveling 1

**PS: Schrap de bepalingen in het Reglement van Orde van Provinciale Staten Utrecht dat de deuren van een commissievergadering ook op verzoek van een gedeputeerde kunnen worden gesloten en dat de geheimhouding niet geldt ten aanzien van leden van GS, de griffier en leden van PS voor zover dat niet in strijd is met het openbaar belang.**

Het provinciale beleid wijkt af van provinciale en landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Het beleid is vastgelegd in een Protocol dat is vastgesteld door GS. PS hebben het niet vastgesteld. Het Protocol sluit op een aantal onderdelen niet aan bij de Provinciewet. Zo wordt in het Protocol een onderscheid gemaakt tussen 'vertrouwelijkheid' en 'geheim' waarbij vertrouwelijk een minder zware variant van geheim is. De voorschriften voor vertrouwelijkheid lijken op die van geheimhouding. Zo moet een stuk herkenbaar vertrouwelijk zijn en wordt het verzonden in een gesloten enveloppe. Voor vertrouwelijkheid van stukken moet ook een reden worden aangegeven, maar dit hoeft niet vanuit de Wob gemotiveerd te worden. Vertrouwelijkheid heeft echter geen juridische status en komt niet in de Provinciewet voor. Ook zijn in het Protocol geen duidelijke criteria opgenomen om te bepalen wanneer iets als vertrouwelijk moet worden aangemerkt in plaats van geheim (bevinding 2).

## Aanbeveling 2

**GS: Pas het beleid aan door de aparte categorie 'vertrouwelijk' niet meer als zodanig te hanteren en schrap de bepaling dat het besprokene in een besloten vergadering automatisch geheim of vertrouwelijk is.**

PS- en Statencommissies dienen aan het eind van een besloten vergadering te beoordelen of op basis van de Provinciewet en de Wob geheimhouding op het behandelde gelegd moet worden. Wanneer het wenselijk is om geheimhouding op te leggen, dienen zij hierover expliciet een besluit te nemen (zie ook aanbeveling 9).

### **Aanbeveling 3**

**PS en GS: Stel gezamenlijk een nieuw Protocol op en stel dit vast in zowel GS als PS, zodat iedereen op de hoogte is van de afspraken die gemaakt zijn.**

### **Deelconclusie 2**

In de praktijk worden wet- en regelgeving omtrent geheimhouding vaak niet door de provincie nageleefd. Daarbij is onvoldoende gezorgd voor mogelijkheden om naleving van die wet- en regelgeving eenvoudiger te maken.

Deze deelconclusie is gebaseerd op de bevindingen 3 t/m 12. Deze bevindingen zijn samengevat en hieronder weergegeven (2a t/m 2e). De aanbevelingen 4, 5, 6 en 8 zien direct op het naleven van wet- en regelgeving. De overige aanbevelingen vloeien logisch voort uit wet- en regelgeving of zijn behulpzaam bij het naleven van de wet- en regelgeving.

#### *2a. Opleggen*

*De onderbouwing bij het opleggen van geheimhouding op stukken binnen GS en stukken die vanuit GS naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, is vrijwel afwezig of ontbreekt.*

PS en Statencommissies hebben in de huidige Statenperiode één keer geheimhouding opgelegd. Dit betrof geheimhouding op een stuk. Een onderbouwing voor dit besluit ontbrak. De onderbouwing van de geheime (lees: geheime én vertrouwelijke) stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd is afwezig of vrijwel afwezig. De stukken die aan PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn over het algemeen herkenbaar vertrouwelijk of geheim.

Bij een steekproef van 18 GS-agendapunten, hebben GS geen expliciet besluit tot het opleggen van geheimhouding genomen. Alleen vertrouwelijke stukken zijn in GS geagendeerd. Doordat GS doorgaans geen geheimhouding opleggen zouden strikt genomen de meeste door GS genomen besluiten op de openbare besluitenlijst terecht moeten komen. De onderbouwing voor het plaatsen van een vertrouwelijk stuk op de GS-agenda is (vrijwel) afwezig. De vertrouwelijkheid van de stukken binnen GS is bij de onderzochte stukken meestal niet duidelijk herkenbaar (bevinding 3).

### **Aanbeveling 4**

**GS en PS: Zorg bij het opleggen van geheimhouding voor een goed onderbouwd besluit waarbij duidelijk is op basis van welke wetsartikelen en welke gronden geheimhouding wordt opgelegd.**

Behalve dat een goede onderbouwing van geheimhouding wettelijk is vereist, zorgt het goed motiveren van een besluit ook voor een drempel bij het opleggen van geheimhouding. Steeds moet goed worden nagegaan of één van de gronden uit de Wob aanwezig is en het opleggen van geheimhouding gerechtvaardigd is. In de provincie Noord-Holland is sinds het moment dat binnen de organisatie goed gelet wordt op de motivering, het aantal geheime agendapunten binnen GS en PS aanzienlijk verminderd.

## **Aanbeveling 5**

**GS: Zorg dat geheime stukken duidelijk herkenbaar geheim zijn.**

### *2b. Bekrachten*

*PS hebben één keer geheimhouding bekrachtigd. Dit is gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering.<sup>4</sup>*

*Daarnaast zijn één keer vertrouwelijke stukken aan PS gestuurd, waarbij PS geen besluit hebben genomen over het wel of niet bekrachten ervan. Hierdoor is de geheimhouding in principe vervallen.*

PS hebben één keer geheimhouding (of eigenlijk vertrouwelijkheid) van stukken bekrachtigd. Dit is gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering na ontvangst van de stukken. Daarnaast hebben GS één keer vertrouwelijke stukken aan PS gestuurd, waarbij PS geen besluit hebben genomen over het wel of niet bekrachten ervan. Hierdoor is (aangenomen dat het de bedoeling was om de stukken geheim te houden) in principe de geheimhouding van de stukken vervallen.<sup>5</sup> De geheime stukken vanuit GS gaan zelden naar PS als geheel. (bevinding 7).

## **Aanbeveling 6**

**PS: Neem na ontvangst van een geheim stuk altijd een besluit over het bekrachten van geheimhouding in de eerstvolgende PS-vergadering.**

PS dienen in de eerstvolgende PS-vergadering na ontvangst van het stuk, een besluit te nemen over de bekrachting van de geheimhouding. Doen zij dit niet, dan vervalt de geheimhouding.

## **Aanbeveling 7**

**GS: Overweeg om geheime stukken naar PS als geheel te sturen, zodat Statenleden de informatie kunnen delen met fractiegenoten buiten de Statencommissie. Vraag daarbij aan PS om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering te bekrachten.**

Indien geheime stukken niet naar PS, maar naar Statencommissies worden gestuurd, is bekrachting niet aan de orde. Het nadeel van het sturen van geheime stukken aan een Statencommissie en niet naar PS als geheel, is dat de Statenleden de informatie niet kunnen delen met fractiegenoten van buiten de Statencommissie. De provincie Noord-Holland stuurt geheime stukken in principe altijd naar PS als geheel.

### *2c. Besloten vergaderingen*

*Bij besloten vergaderingen van PS en/of Statencommissies wordt zelden een besluit daartoe genomen. Ook wordt niet altijd een verslag van de besloten vergadering opgesteld. Er is (voor zover na te gaan) nooit geheimhouding op het behandelde gelegd.*

Slechts bij drie van de tien besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Voor zover is na te gaan hebben PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode geen geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering gelegd. Van drie besloten vergaderingen zijn de verslagen niet meer te achterhalen. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergaderingen is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergaderingen geheimhouding is opgelegd.

<sup>4</sup> De eerstvolgende Statenvergadering nadat PS geheime stukken van GS hebben ontvangen.

<sup>5</sup> Over de situatie die dan ontstaat, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 24.



Voor in ieder geval zeven PS- of commissievergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd. Er is geen aantoonbaar verslag gelegd, waardoor niet meer is na te gaan wat er in deze vergaderingen is besproken. Dit betekent dat het regime van geheimhouding niet geldt en dat de eventuele besluiten die tijdens de besloten vergaderingen zijn genomen in principe openbaar zijn. Voor de besloten PS-vergadering waarbij geen geheimhouding is opgelegd is het besluit niet op de openbare besluitenlijst geplaatst (bevinding 5).

#### **Aanbeveling 8**

**PS: Neem een besluit om besloten te vergaderen en laat een apart verslag van dit besloten deel opstellen.**

PS en Statencommissies vergaderen in principe in het openbaar. Een uitzondering hierop is het vergaderen in beslotenheid. De deuren worden gesloten wanneer 1/10 van de aanwezige leden hierom verzoekt of als de voorzitter het nodig acht. Vervolgens beslissen PS of de Statencommissie of met gesloten deuren zal worden vergaderd. In de Provinciewet is opgenomen dat van een vergadering met gesloten deuren een afzonderlijk verslag wordt gemaakt. Zeker indien besloten wordt om geheimhouding op te leggen, is het van belang om achteraf na te kunnen gaan wat er besproken (en besloten) is tijdens een besloten vergadering.

#### **Aanbeveling 9**

**PS: Neem aan het eind van het besloten deel van de vergadering altijd een besluit over het al dan niet opleggen van geheimhouding en de status van het verslag.**

Het opleggen van geheimhouding op het behandelde is een apart besluit dat PS en/of Statencommissie kunnen nemen na afloop van een besloten vergadering. Het gevolg hiervan is dat het behandelde onder het regime van geheimhouding valt en dat het besluit niet op de openbare besluitenlijst wordt opgenomen. Ook dit besluit dient gemotiveerd te worden (zie aanbeveling 4). Voor de verschillende opties bij besloten vergaderingen, zie stroomschema op pagina 7.

#### *2d. Opheffen*

*Geheimhouding wordt weinig door PS en GS opgeheven en het openbaar maken verloopt niet altijd goed. De provincie houdt niet systematisch bij of de geheimhouding is opgeheven of is vervallen.*

PS hebben in de huidige Statenperiode één keer geheimhouding opgeheven van een eerder door hen bekrachtigd vertrouwelijk (= feitelijk geheim) stuk. In dit geval is de informatie niet alsnog openbaar gemaakt. Daarnaast is één keer de door PS opgelegde geheimhouding van rechtswege vervallen. Binnen GS worden geen besluiten genomen om geheimhouding of vertrouwelijkheid op te heffen. De provincie Utrecht houdt voor zowel GS als PS niet systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Bij geheimhouding en vertrouwelijkheid van stukken van GS en PS wordt soms een termijn genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren. Het is niet duidelijk of geheimhouding of vertrouwelijkheid dan van rechtswege vervalt of dat er nog een apart besluit moet worden genomen (bevinding 9, 10, en 11).

#### **Aanbeveling 10**

**PS en GS: Benoem, indien mogelijk, een termijn of een gebeurtenis voor zolang de geheimhouding zou moeten duren en geef daarbij aan of de geheimhouding dan van rechtswege vervalt of dat er nog een apart opheffingsbesluit moet worden genomen.**

Het is van belang om van tevoren na te denken over de duur van de opgelegde geheimhouding. In sommige gevallen is de duur vooraf goed vast te stellen, zoals bij het verstrijken van een inschrijvingstermijn. In andere

gevallen kan de duur mede afhankelijk zijn van een gebeurtenis, zoals bij het tekenen van een overeenkomst. Het van rechtswege laten vervallen van geheimhouding na het verstrijken van de opgelegde termijn heeft het risico in zich dat in de tussentijd omstandigheden zijn gewijzigd waardoor geheimhouding toch nog relevant is. Een andere optie is het noemen van een termijn als indicatie voor het tijdstip waarop geheimhouding kan worden opgeheven en het vervolgens nemen van een apart opheffingsbesluit.

#### **Aanbeveling 11**

**PS: Ga periodiek na of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Maak vervolgens de voorheen geheime informatie openbaar.**

**GS: Ga periodiek na of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Maak vervolgens in ieder geval het opheffingsbesluit en de voorheen geheime besluiten openbaar.**

Het is van belang om periodiek na te gaan of de opgelegde geheimhouding nog relevant is en kan worden opgeheven om te kunnen voldoen aan het beginsel 'openbaar, tenzij'. Dit kan bijvoorbeeld één of twee keer per jaar worden uitgevoerd zowel aan de kant van GS als van PS en Statencommissies. Indien de redenen voor geheimhouding niet meer relevant zijn of niet meer opwegen tegen het belang van openbaarheid, zou de geheimhouding moeten worden opgeheven. Ook indien er aan de geheimhouding een termijn is gekoppeld met de insteek de geheimhouding op dat moment van rechtswege te laten vervallen, zou dit periodiek moeten worden bekeken met het oog op het openbaar maken van de betreffende informatie. Het centraal registreren van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding (zie aanbeveling 13) maakt het periodiek nagaan een stuk eenvoudiger.

Indien de geheimhouding is opgeheven, zou aan de opheffing van de geheimhouding ook een praktisch gevolg moeten worden gegeven. Voor stukken die in PS of Statencommissies zijn geagendeerd, waarvan de vergaderingen en stukken in principe openbaar en beschikbaar zijn, zou hetgeen waar geheimhouding op lag, vervolgens ook openbaar gemaakt moeten worden.<sup>6</sup> Dit kan door de stukken bijvoorbeeld bij de betreffende vergadering alsnog op internet te plaatsen.

Voor GS ligt dit anders aangezien de vergaderstukken in principe niet openbaar gemaakt worden. Wel zou in ieder geval het opheffingsbesluit van GS openbaar moeten worden gemaakt<sup>7</sup>, zodat een ieder kan weten dat op een bepaald stuk of besluit geen geheimhouding meer rust. Bij de openbaarmaking van het opheffingsbesluit zou dan ook het voorheen geheime besluit kunnen worden opgenomen.

#### *2e. Kennisnemen en registreren*

*GS en PS hebben geen gezamenlijk algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt in de provincie Utrecht niet centraal geregistreerd.*

Er zijn verschillende mogelijkheden om een stuk van GS aan PS te overleggen. Het inzien van een document bij de griffie is minder praktisch dan een stuk over de post ontvangen. Aan de andere kant is het verlenen van inzage bij de griffie minder risicovol dan het versturen van stukken over de post. GS en PS hebben geen algemene

<sup>6</sup> Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgegeven.

<sup>7</sup> In artikel 60 lid 3 Provinciewet is opgenomen dat GS de besluitenlijst van hun vergaderingen op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar maken. Deze bepaling is toegevoegd bij invoering van de Wet dualisering provinciebestuur.

afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. Wel hebben GS in het Protocol vastgelegd dat geheime en vertrouwelijke stukken aan PS worden verzonden in een gesloten envelop. In het fractievoorzittersconvent hebben PS eenzelfde methode afgesproken. In de praktijk worden de stukken veelal ter inzage gelegd of per post verstuurd (bevinding 4, 6, 8 en 12).

#### **Aanbeveling 12**

**PS en GS: Maak algemene afspraken over het kennisnemen van geheime stukken.**

Het schept duidelijkheid en kan discussies in PS voorkomen als algemene afspraken zijn gemaakt over de wijze van kennisneming. Indien PS en GS besluiten om een protocol of werkwijze vast te stellen (zie aanbeveling 3), dan zou een dergelijke afspraak ook hierin opgenomen kunnen worden.

#### **Aanbeveling 13**

**PS en GS: Registreer wanneer en waarop geheimhouding is opgelegd, bekrachtigd en opgeheven. Noteer hierbij ook wanneer (datum of gebeurtenis) geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege verval.**

Om na te gaan waarover wel en niet mag worden gesproken, is het wenselijk om een overzicht te hebben van de (voorheen) geheime stukken en vergaderingen. De griffie houdt vanaf 1 januari 2014 een register bij met de opgelegde en bekrachtigde geheimhouding.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Provincie Utrecht (2014), Feitelijke reactie griffie d.d. 9 april 2014.



# Provincievergelijking


In de onderstaande provincievergelijking zijn voor alle vier de onderzochte provincies de bevindingen samengevat.

Geheime stukken binnen GS		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Opleggen	Expliciet besluit	Niet <span style="color:red">●</span>	Tot 2013 niet, daarna wel <span style="color:green">●</span>	Niet <span style="color:red">●</span>	Meestal wel <span style="color:green">●</span>
	Onderbouwing	Afwezig <span style="color:red">●</span>	Tot 2013 afwezig, daarna aanwezig <span style="color:green">●</span>	Afwezig <span style="color:red">●</span>	Afwezig <span style="color:red">●</span>
	Herkenbaar	Ja <span style="color:green">●</span>	Redelijk <span style="color:orange">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>
Opheffen	Periodiek afwegen*	Nee <span style="color:red">●</span>	Ja, vanaf 2014 <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>
	Openbaar maken*	Nee <span style="color:red">●</span>	Ja, vanaf 2014 <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>
Centrale registratie*		Nee <span style="color:red">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>

\* De grijs gemarkeerde rijen zijn niet direct ontleend aan wet- en regelgeving.

Geheime stukken voor PS en Statencommissies		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Opleggen	Onderbouwing	Afwezig <span style="color:red">●</span>	Aanwezig <span style="color:green">●</span>	Afwezig <span style="color:red">●</span>	Deels aanwezig <span style="color:orange">●</span>
	Herkenbaar	Redelijk <span style="color:orange">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Redelijk <span style="color:orange">●</span>
	Afspraken kennisneming*	Nee <span style="color:red">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>
Bekrachtigen	Besluit	23% <span style="color:red">●</span>	100% <span style="color:green">●</span>	50% <span style="color:orange">●</span>	75% <span style="color:orange">●</span>
	Eerstvolgende vergadering na ontvangst stuk	Deels <span style="color:orange">●</span>	Meestal <span style="color:green">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>
Opheffen	Periodieke afweging*	Nee <span style="color:red">●</span>	Ja, vanaf 2014 <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>
	Openbaar maken*	Nee <span style="color:red">●</span>	Soms <span style="color:orange">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Soms <span style="color:orange">●</span>
Centrale registratie*		Nee <span style="color:red">●</span>	Ja <span style="color:green">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>	Nee <span style="color:red">●</span>

\* De grijs gemarkeerde rijen zijn niet direct ontleend aan wet- en regelgeving.

Besloten PS- en commissie-vergaderingen		Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
Besluit om deuren te sluiten	PS	Ja 	Ja 	Nee 	Ja 
	Statencommissies	Deels 	Deels 	Deels 	Ja 
Verslagen aanwezig	PS	Ja 	Ja 	Ja 	Ja 
	Statencommissies	Deels 	Deels 	Deels 	Ja 
Geheimhouding op behandelde gelegd*	PS	0	25%	0	0
	Statencommissies	25%	10%	0	43%

\* De grijs gemarkeerde rijen bevatten geen beoordeling. De Rekenkamer is niet nagegaan of bedoeld of onbedoeld geen geheimhouding op het behandelde is gelegd.

## Reactie Gedeputeerde Staten

---

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



Randstedelijke Rekenkamer  
Dhr. G. Molenaar / mevr. A. Hoenderdos-Metselaar  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

DATUM 20 mei 2014  
NUMMER 80FB3E11  
UW BRIEF VAN 2 mei 2014  
UW NUMMER 2014/GM/055  
BIJLAGE geen

TEAM OBD  
REFERENTIE E.M. Jansen / C. Raijmaekers  
DOORKIESNUMMER 2759/3700  
E-MAILADRES enny.jansen@provincie-utrecht.nl  
ONDERWERP Bestuurlijke reactie nota "Openbaar, tenzij".

Geachte heer Molenaar, mevrouw Hoenderdos,

Met interesse hebben wij kennis genomen van uw (concept)nota "Openbaar, tenzij". Gezien het lopende onderzoek en ons eigen voortschrijdend inzicht met betrekking tot het betrokken onderwerp, komen uw conclusies en aanbevelingen ons niet onbekend voor. Wij zijn ook reeds aan de slag gegaan vooruitlopend op uw definitieve rapport en de daarin op te nemen aanbevelingen. In de bijgevoegde bijlage treft u onze bestuurlijke reactie op al uw aanbevelingen aan voor zover deze betrekking hebben op of acties vragen van ons college.

Hoogachtend,  
College van Gedeputeerde Staten van Utrecht,  
Namens hen,

Voorzitter,

Secretaris,



**BIJLAGE Overzicht van aanbevelingen en de afgestemde reactie van GS en griffier van PS van Utrecht**

Aanbeveling	Reactie Griffier PS	Reactie GS
1) PS: Schrap de bepalingen in het Reglement van Orde van Provinciale Staten Utrecht dat de deuren van een commissie-vergadering ook op verzoek van een gedeputeerde kunnen worden gesloten en dat de geheimhouding niet geldt ten aanzien van leden van GS, de griffier en leden van PS voor zover dat niet in strijd is met het openbaar belang.	In het voorstel van Provinciale Staten zal wijziging van beide artikelen in het reglement van Orde van Provinciale Staten worden opgenomen. Uiteraard kunnen gedeputeerden altijd een omkleed verzoek voor beslotenheid doen aan de voorzitter van de vergadering doen.	Onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de beslissingsbevoegdheid om daadwerkelijk de deuren te kunnen sluiten en of individuele Gedeputeerden daartoe een verzoek kunnen doen bij de voorzitter van de Commissie of PS. Ons inziens zou een dergelijk verzoek altijd moeten kunnen worden gedaan en wel met redenen omkleedt.
2) GS: Pas het beleid aan door de aparte categorie 'vertrouwelijk' niet meer als zodanig te hanteren en schrap de bepaling dat het besprokene in een besloten vergadering automatisch geheim of vertrouwelijk is.		Wij nemen de aanbeveling over. Wij maken een aangepast protocol, waarin de term vertrouwelijk niet terug komt. Daarmee zorgen we ervoor dat de besluitenlijsten, GS-voorstellen (interne werkwijze) en besluitvorming beter in lijn komen met geldende wet- en regelgeving.
3) PS en GS: Stel gezamenlijk een nieuw Protocol op en stel dit vast in zowel GS als PS, zodat iedereen op de hoogte is van de afspraken die gemaakt zijn.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal opgenomen zijn, het opstellen van een nieuw protocol samen met het college van GS dat na het zomerreces ter besluitvorming zal worden voorgelegd aan Provinciale Staten.	Wij nemen de aanbeveling over. Aan een nieuw protocol wordt in gezamenlijkheid met de Statengriffie reeds gewerkt. Het is het streven om hiervoor na het zomerreces een voorstel ter besluitvorming aan GS en PS aan te bieden.
4) GS en PS: Zorg bij het opleggen van geheimhouding voor een goed onderbouwd besluit waarbij duidelijk is op basis van welke wetsartikelen en welke gronden geheimhouding wordt opgelegd.	Door aanpassing van de GS-formats zal de wettelijke motivering van geheimhouding, zowel wat de Provinciewet als de AWB betreft, ook worden opgenomen in statenvoorstellen en -brieven en andere geheime stukken, die GS aan PS stuurt.	Wij nemen de aanbeveling over. De formats voor GS-voorstellen worden zodanig aangepast, dat de motivering van geheimhouding een meer prominente plek krijgt en deze ook naar behoren kan plaatsvinden.
5) GS: Zorg dat geheime stukken duidelijk herkenbaar geheim zijn.		Ons inziens waren de stukken waarop geheimhouding in de zin van de Provinciewet was opgelegd, duidelijk voorzien van het predicaat "geheim". Dit was echter niet op gelijke wijze op de vertrouwelijke GS-voorstellen aangegeven. De categorie vertrouwelijk komt echter te vervallen, waarmee de herkenbaarheid toeneemt.
6) PS: Neem na ontvangst van een geheim stuk altijd een besluit over het bekrachtigen van geheimhouding in de eerstvolgende PS-vergadering.	Als er geheime stukken voor de Statenvergadering worden geagendeerd, is bekrachtiging in de eerstvolgende PS-vergadering ook gebruikelijk in de huidige praktijk.	

7) GS: Overweeg om geheime stukken naar PS als geheel te sturen, zodat statenleden de informatie kunnen delen met fractiegenoten buiten de Statencommissie. Vraag daarbij aan PS om de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering te bekrachtigen.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal op deze aanbeveling gereageerd worden, overeenkomstig de GS-reactie (zie kolom hiernaast).	Wij nemen deze aanbeveling ter harte. Wij kunnen ons tegelijkertijd echter voorstellen dat het door omstandigheden toch opportuun kan zijn om alleen Commissieleden of enkele specifieke PS-leden onder geheimhouding te informeren. De Provinciewet biedt hier ook mogelijkheden toe, gezien artikel 25, tweede lid, van de Provinciewet.
8) PS: Neem een besluit om besloten te vergaderen en laat een apart verslag van dit besloten deel opstellen.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal deze aanbeveling gevolgd worden. De aanbeveling beschrijft in feite de huidige gang van zaken.	
9) PS: Neem aan het eind van het besloten deel van de vergadering altijd een besluit over het al dan niet opleggen van geheimhouding en de status van het verslag.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal deze aanbeveling gevolgd worden.	
10) PS en GS: Benoem, indien mogelijk, een termijn of een gebeurtenis voor zolang de geheimhouding zou moeten duren en geef daarbij aan of de geheimhouding dan van rechtswege vervalt of dat er nog een apart opheffingsbesluit moet worden genomen.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal deze aanbeveling worden gevolgd. De wijze waarop zal in het protocol worden uitgewerkt.	Wij nemen deze aanbeveling over. In de sjablonen van GS-voorstellen zal een vervalttermijn zo veel als mogelijk is, evenals een beslispunt daartoe, van te voren worden opgenomen (zie ook reactie op aanbevelingen 11 en 13). Getracht wordt om dit zo efficiënt mogelijk te doen, zodat niet meerdere besluiten nodig zijn.
11) PS: Ga periodiek na of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Maak vervolgens de voorheen geheime informatie openbaar. GS: Ga periodiek na of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Maak vervolgens in ieder geval het opheffingsbesluit en de voorheen geheime besluiten openbaar.	In de reactie op aanbeveling 10 ligt al besloten dat registratie van vervaldata gaat plaats vinden. Voor die gevallen van geheimhouding waar vooralsnog geen vervaldatum bekend is, zal periodiek gekeken worden of een vervaldatum al genoemd kan worden.	Wij nemen deze aanbeveling over. In de interne werkwijze voor het voorbereiden en afhandelen van GS-besluiten wordt opgenomen dat jaarlijks zal worden bekeken of geheimhouding kan worden opgeheven of deze van rechtswege reeds is vervallen (zie ook reactie op aanbevelingen 10 en 13).
12) PS en GS: Maak algemene afspraken over het kennisnemen van geheime stukken.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal de aanbeveling gevolgd worden. In het protocol met GS zullen de nadere afspraken worden uitgewerkt..	Wij nemen deze aanbeveling over. Hierover worden in het met de Statengriffie nieuw op te stellen protocol nadere afspraken vastgelegd.
13) PS en GS: Registreer wanneer en waarop geheimhouding is opgelegd, bekrachtigd en opgeheven. Noteer hierbij ook wanneer (datum of gebeurtenis) waarop geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege vervalt.	In het voorstel aan Provinciale Staten zal deze aanbeveling opgenomen worden. Op dit moment vindt al registratie plaats.	Wij nemen deze aanbeveling over. Het bestuursecretariaat van het college zorgt voortaan voor een lijst waarin deze informatie wordt bijgehouden. Dit wordt in de interne werkwijze aangepast (zie reactie bij aanbevelingen 10 en 11).



## Reactie griffier

---

Op de hierna volgende pagina is de reactie van de griffier van de provincie Utrecht op de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Voor de reactie per aanbeveling zie de tabel op pagina 21 en 22.



Randstedelijke Rekenkamer  
Dhr. G. Molenaar / mevr. A. Hoenderdos-Metselaar  
Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

DATUM	21 mei 2014	TEAM	SGU
NUMMER	80FC8AC9	REFERENTIE	H. Schoen
UW BRIEF VAN	2 mei 2014	DOORKIESNUMMER	030 258 2360
UW NUMMER	2014/GM/055	E-MAILADRES	<a href="mailto:hans.schoen@provincie-utrecht.nl">hans.schoen@provincie-utrecht.nl</a>
BIJLAGE	1	ONDERWERP	Reactie griffier Provinciale Staten bestuurlijk wederhoor rapport Geheimhouding

Geachte heer Molenaar, mevrouw Hoenderdos,

Met interesse heb ik kennis genomen van uw (concept)nota "Openbaar, tenzij". Over het algemeen deel ik uw conclusies en aanbevelingen uit uw rapport, waarvoor ik waardering heb. U heeft gevraagd aan mij als griffier vanuit mijn perspectief te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Terecht stelt u dat Provinciale Staten nog een eindbesluit gaat nemen over wat te doen met de conclusies en aanbevelingen. Het voorstel daartoe wordt door de statengriffie voor Provinciale Staten voorbereid. Dit is de reden dat ik de vrijheid genomen heb om in mijn reactie nog niet altijd de concrete acties al uit te werken, zoals uw suggereerde. Immers eerst moeten Provinciale Staten een besluit nemen of aanbevelingen al of niet gevolgd en dan ook uitgewerkt worden. Dit overigens conform uw aanbeveling om PS en GS gezamenlijk een nieuw protocol geheimhouding te laten maken. Over het algemeen deel ik uw conclusies en aanbevelingen uit uw rapport. Mijn reactie houdt mede rekening met de door GS gegeven bestuurlijke reactie. In het schema ziet u mijn reactie als griffier PS in een aparte kolom opgenomen, naast de bestuurlijke reactie van GS. Ik zie graag spoedig de verschijning van het eindrapport tegemoet, zodat hopelijk nog voor het zomerreces behandeling in Provinciale Staten plaats kan vinden.

Hoogachtend,

L.C.A.W. Graafhuis, griffier Provinciale Staten van Utrecht



## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer dankt GS en de griffier voor hun reacties. Wij zijn verheugd dat GS de aanbevelingen overnemen en dat de griffier vooruitlopend op de behandeling in PS met voorstellen komt. De reacties van GS en de griffier geven geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

De Rekenkamer ziet met belangstelling de reactie van PS op het onderzoek tegemoet.





# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding en achtergrond

Nederland is een democratie. Daarom mag eenieder weten hoe de overheid, en dus ook de provincie, haar werk doet. In artikel 110 van de Grondwet is de hoofdregel opgenomen over hoe de overheid om moet gaan met openbaarheid van stukken: *De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.*

Het belang van openbaarheid in het openbaar bestuur is groot. Indien onzorgvuldig met geheimhouding wordt omgegaan, gaat dit ten koste van de doelmatigheid van het provinciale bestuur. Hierbij valt te denken aan een belangrijk financieel PS-besluit op basis van geheime stukken: PS-leden kunnen die stukken niet bespreken met hun eigen financiële experts. Ook de manier waarop kennis moet worden genomen van geheime stukken, bijvoorbeeld inzage bij de griffie, kan een negatief effect hebben op de zorgvuldige besluitvorming. Voor de doelmatigheid van het provinciale bestuur is derhalve van belang dat er zorgvuldig en correct wordt omgegaan met geheimhouding.

Geheimhouding heeft ook gevolgen voor de transparantie van het openbaar bestuur. Als stukken geheim zijn, betekent dit dat de burger, en ook dus bijvoorbeeld de journalistiek, deze stukken niet kunnen raadplegen. Ook kunnen zij niet aanwezig zijn bij besloten vergaderingen. Daarnaast zijn de notulen van die vergaderingen niet te raadplegen. Ten slotte kan, als wordt verzuimd de geheimhouding op te heffen, ook achteraf niet worden geconstrueerd hoe tot een beslissing is gekomen. Al deze zaken zijn van groot belang voor de controle op het provinciaal bestuur vanuit de samenleving. Een openbaar politiek debat over “geheime” onderwerpen is immers niet mogelijk. Ook om die reden is het onderwerp geheimhouding van belang.

Net als andere overheidsinstanties, heeft de provincie echter soms te maken met gevoelige dossiers. Het kan dan toch nodig zijn om stukken als geheim te bestempelen en de vergadering waarin het onderwerp behandeld wordt achter gesloten deuren plaats te laten vinden. Voorbeelden van onderwerpen waarbij geheimhouding aan de orde kan zijn, zijn aanbestedingen met bedrijfsgevoelige gegevens of vastgoedtransacties en risicoanalyses. Zowel het college van Gedeputeerde Staten, de Commissaris van de Koning, (de voorzitter van) een Statencommissie en Provinciale Staten kunnen geheimhouding opleggen. Geheimhouding is dan ook een onderwerp dat voor de gehele provincie speelt.

De regels omtrent geheimhouding zijn vastgelegd in diverse wetten, waarvan de meeste in de Provinciewet. De wet bevat regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Tevens zijn in de wet de redenen voor geheimhouding vastgelegd. Daarnaast hebben Provinciale Staten de mogelijkheid om, bijvoorbeeld in hun Reglement van Orde, aanvullende regels te stellen. Het openbaar maken van geheime informatie is een strafbaar feit.<sup>9</sup> Mede om die reden is het van belang dat een ieder die met geheimhouding te maken heeft, op de hoogte is van de regels omtrent geheimhouding.

---

<sup>9</sup> Artikel 272 Wetboek van Strafrecht.

Het idee voor een onderzoek naar het onderwerp geheimhouding is ontstaan na het onderzoek “Wieringerrandmeer gestrand” voor de provincie Noord-Holland, dat de Randstedelijke Rekenkamer in januari 2012 heeft gepubliceerd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat Statenleden moeite hebben gehad om de stukken over het omvangrijke en complexe gebiedsontwikkelingsproject Wieringerrandmeer te doorgronden. Dit had met name te maken met de frequent opgelegde geheimhouding en de wijze waarop men kennis kon nemen van de geheime stukken, namelijk door inzage bij de griffie.

Daarnaast is het vraagstuk over transparantie en openbaarheid van overheidsinformatie een actueel onderwerp. Zo heeft de Raad voor het openbaar bestuur in september 2012 een advies uitgebracht met de titel “*Gij zult openbaar maken; Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*”. Ook is eind 2013 het (gewijzigde) initiatiefvoorstel- Voortman en Schouw Wet open overheid ingediend, dat de Wob zal moeten vervangen.<sup>10</sup> Hierin wordt onder andere voorgesteld dat informatie door overheden vaker actief naar buiten moet worden gebracht. Het wetsvoorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer.

Na een verkenning van het onderwerp geheimhouding heeft de Randstedelijke Rekenkamer het onderzoeks idee in november 2012 voorgelegd aan de programmaraad. Ook de programmaraad heeft aangegeven belang te hechten aan dit onderwerp en een onderzoek van de Rekenkamer op prijs te stellen. De programmaraad heeft daarbij aangegeven dat het goed zou zijn als dit onderzoek tot een voor PS bruikbare checklist leidt over begrippen en proces.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de (provinciale) regels rondom geheimhouding zijn en hoe de provincie omgaat met geheimhouding. De uitkomsten van het onderzoek zullen we gebruiken om PS en GS handvatten te bieden om het functioneren van het provinciale bestuur met betrekking tot geheimhouding verder te verbeteren. Het onderzoek is in alle vier de provincies uitgevoerd.

### Centrale onderzoeksvraag:

Volgt de provincie de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?
--

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende twee deelvragen:

1. Voldoen de provinciale regels en het provinciale beleid omtrent geheimhouding aan nationale wet- en regelgeving?
2. Worden wet- en regelgeving, provinciale regels en provinciaal beleid omtrent geheimhouding door de provincie nageleefd?

De Provinciewet valt onder de noemer nationale wetgeving. Met provinciale regels wordt bedoeld op regels gesteld in bijvoorbeeld het Reglement van Orde van Provinciale Staten. Een voorbeeld van beleid is een werkwijze van GS.

De uitwerking van de deelvragen en de wijze waarop deze beantwoord zijn, komen aan bod in paragraaf 1.4. Naast de beantwoording van de onderzoeksvragen is na afronding van het feitelijk wederhoor ook een vergelijking tussen de vier provincies opgesteld.

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013/14, 333 28, nr. 8.



### 1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De actoren zijn degenen die volgens de Provinciewet geheimhouding kunnen opleggen, namelijk: GS, de Commissaris van de Koning, PS en de (voorzitter van) commissies. Gedurende het onderzoek is gebleken dat de Commissaris van de Koning, voor zover het niet zijn taken als rijksorgaan betreft, geen geheime stukken richting PS of andere actoren stuurt. De Commissaris van de Koning is in dit onderzoek daarom niet als aparte actor benoemd, maar steeds als onderdeel van het college van GS. De Rekenkamer heeft alleen de *Statencommissies* in haar onderzoek betrokken (zoals bedoeld in artikel 80 Provinciewet). Buiten het onderzoek vallen dus bijvoorbeeld onderzoekscommissies en het presidium. Voor zover aan de orde laten we de specifieke procedure rondom de benoeming van de Commissaris van de Koning buiten beschouwing (art. 61 e.v. Provinciewet). Ook verzoeken van burgers en journalisten op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich *niet* op de inhoudelijke motivering bij geheime stukken. De Rekenkamer geeft geen antwoord op de vraag of de belangenafweging tussen bijvoorbeeld een economisch belang en het belang van openbaarheid juist is gemaakt. Wel kijkt de Rekenkamer óf er sprake is van een onderbouwing (zie beoordelingskader).

#### **Geheimhouding en andere begrippen**

Binnen het openbaar bestuur zijn verschillende begrippen gangbaar voor stukken die niet-openbaar zijn. Zo wordt de term “vertrouwelijk” veel gebruikt, maar ook de term “kabinet” komt regelmatig voor. De Provinciewet kent echter maar één term, namelijk geheim. Aangezien PS en de Statencommissies in beginsel in het openbaar hun functies uitoefenen, hebben zij alleen met openbaarheid of met geheimhouding van doen.

Voor GS ligt dat anders. GS vergaderen in beginsel niet in het openbaar en kunnen daarbij ook stukken bespreken die onder de “interne beraadslaging”<sup>11</sup> vallen, zoals bijvoorbeeld een interne memo, waarbij GS geen besluit hoeven te nemen. Maar ook andere stukken die GS in hun vergadering bespreken en waar GS geen geheimhouding hebben gelegd, zijn niet direct openbaar.<sup>12</sup> De besluiten die GS nemen zijn echter wel openbaar.<sup>13</sup> Er zijn twee uitzonderingen op die regel mogelijk, namelijk:

1. Er is geheimhouding opgelegd op grond van artikel 55 Provinciewet;
2. Openbaarmaking is in strijd met het algemeen belang.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het bij de tweede uitzondering om zeer uitzonderlijke gevallen moet gaan.<sup>14</sup>

Voor dit onderzoek bekijkt de Rekenkamer de situaties waarin het instrument geheimhouding gebruikt is of een andere term is gebruikt, waarmee hetzelfde wordt beoogd als geheimhouding.

De onderzoeksperiode beslaat de periode maart 2011 tot en met oktober 2013 binnen de huidige Statenperiode. Voor oktober is gekozen omdat eind oktober de eerste informatieverzoeken richting provincies zijn gegaan. Niettemin hebben we gedurende het onderzoek zoveel mogelijk rekening gehouden met actuele ontwikkelingen op het terrein van geheimhouding.

<sup>11</sup> Artikel 11 Wet openbaarheid bestuur.

<sup>12</sup> De Wob gaat er vanuit dat de informatie in beginsel openbaar is, maar dit moet nog wel in concrete geval worden vastgesteld.

<sup>13</sup> Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

<sup>14</sup> MvT, Kamerstukken II, 1985/86, 19 403, nr. 3, p.97/98. Aangegeven wordt dat de hoge uitzondering redelijk is, omdat het in dit geval gaat om door de bevolking gedragen volksvertegenwoordigers die verantwoordelijkheid voor het bestuur dragen.

## 1.4 Werkwijze

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaats gevonden.

Vraag 1: Voldoen de provinciale regels en het provinciale beleid omtrent geheimhouding aan nationale wet- en regelgeving?

Deze vraag richt zich op het kader waarbinnen de provincies (zouden moeten) opereren als het gaat om geheimhouding. De Rekenkamer heeft voor dit onderdeel een juridisch expert geraadpleegd. Allereerst is uiteengezet welke regels op basis van landelijke wet- en regelgeving gelden. Ook de geldende jurisprudentie is hierbij betrokken. Voor het weergeven van het wettelijk kader, hebben we gekozen voor verschillende vormen. Voorin het rapport zijn de regels weergegeven in een aantal stroomschema's. Daarnaast is in paragraaf 1.5 een tabel met de regels per actor opgenomen. In hoofdstuk 2 is het wettelijk kader meer uitgediept. Ten slotte zijn de regels ook aan de hand van een fictieve casus duidelijk gemaakt in bijlage D.

De voornaamste bronnen voor de beantwoording van deze vraag zijn relevante wetgeving zoals de Provinciewet en de Wet openbaarheid van bestuur en provinciale documenten, zoals Reglementen van Orde, protocollen en werkwijzen op het gebied van geheimhouding. Hierbij is de term provinciaal beleid breed geïnterpreteerd. Ook onderzoek dat eerder is verricht door andere rekenkamers is hierbij betrokken.<sup>15</sup> Voor het beantwoorden van vraag 1 zijn daarnaast interviews gehouden met de griffie en de ambtelijke organisatie.

Voor dit onderzoek is steeds de indeling opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding gehanteerd. Binnen deze drie onderwerpen worden verschillende aspecten nader bekeken. Deze aspecten zijn terug te vinden in het beoordelingskader (paragraaf 1.6) en komen zowel bij deelvraag 1 als bij deelvraag 2 aan de orde.

Vraag 2: Worden wet- en regelgeving, provinciale regels en provinciaal beleid omtrent geheimhouding door de provincie nageleefd?

Voor deze vraag is onderzocht hoe de provincie in de praktijk omgaat met geheimhouding. In eerste instantie is een beschrijving gegeven van de mate waarin geheimhouding voorkomt. Hierbij is nagegaan hoe vaak geheime stukken aan PS(-leden) en Statencommissies zijn overlegd en hoe vaak binnen GS geheime agendapunten zijn voorgekomen. Tevens is bekeken hoe vaak (delen van) PS- en commissievergaderingen besloten plaatsvinden.

Voor de vergaderingen van PS en commissies waarbij geheimhouding is opgelegd en de geheime stukken die bij PS en commissies aan de orde zijn geweest is, voor zover mogelijk, voor alle vergaderingen en stukken beoordeeld of is voldaan aan de regels omtrent geheimhouding. In GS-vergaderingen is veel vaker sprake van geheime agendapunten dan in PS-vergaderingen. De Rekenkamer heeft dan ook een selectie gemaakt van de geheime agendapunten die binnen GS aan de orde zijn geweest. Er is daarbij gekozen voor 10% van het totaal aantal agendapunten met een maximum van 20. Bij deze selectie is gezorgd voor een spreiding in tijd en onderwerpen van de stukken. Bij de beoordeling komen de verschillende aspecten van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding aan de orde (zie werkwijze deelvraag 1).

<sup>15</sup> Onder andere: Rekenkamer Amsterdam (2012), Handreiking geheimhouding en Rekenkamer Tilburg (2013), Licht op geheimhouding.

De Rekenkamer is in eerste instantie op basis van PS-, en commissieagenda's en notulen/besluitenlijsten, de hoeveelheid geheime vergaderingen en geheime stukken nagaan. Hiervoor zijn de openbare databases op internet geraadpleegd. Vervolgens zijn deze lijsten teruggelegd bij de griffie. De griffie heeft vervolgens, voor zover beschikbaar, de stukken en notulen beschikbaar gesteld. Voor de GS-vergaderingen is de Rekenkamer op basis van GS-besluitenlijsten nagegaan hoeveel geheime agendapunten zijn behandeld. Vervolgens is de hiervoor beschreven selectie gemaakt. De geselecteerde stukken zijn nader bestudeerd en beoordeeld. De Rekenkamer benadrukt dat er geen geheime informatie is opgenomen in het rekenkamerrapport. Het onderzoek richt zich op de procedures rondom geheimhouding en daarbij dient ook de Rekenkamer de opgelegde geheimhouding te respecteren.

Input voor de beantwoording van deze tweede deelvraag is daarnaast het groepsgesprek met Statenleden dat in alle vier de provincies is gehouden. Dit groepsgesprek heeft de Rekenkamer ook benut voor het presenteren van de onderzoeksopzet. Aan de Statenleden is gevraagd hoe in de praktijk wordt omgegaan met geheimhouding. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de griffie en de ambtelijke organisatie en zijn nog nader gestelde vragen belangrijke input geweest voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag.

## 1.5 Wettelijk kader

Eén van de doelen van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de regels rondom geheimhouding. In Tabel 1 is de wet- en regelgeving per actor kort weergegeven. In Bijlage D is aan de hand van een fictieve casus, het proces en het wettelijk kader nader toegelicht.

**Tabel 1 Verkorte weergave regels geheimhouding**

	Regels omtrent geheimhouding in het kort	Artikel
<b>Algemeen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hoofdregeel: openbaar, tenzij</li> <li>▪ Geheimhouding geldt voor iedereen die kennis neemt van informatie waarop geheimhouding rust.</li> <li>▪ Schending van de geheimhouding is strafbaar.</li> <li>▪ De redenen voor het opleggen van geheimhouding zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 110 Grondwet</li> <li>▪ O.a. 25 en 55 Provinciewet (PW)</li> <li>▪ 272 Sr</li> <li>▪ 10 Wob</li> </ul>
<b>PS</b>	Vergaderingen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In principe openbaar</li> <li>▪ Kan ook met gesloten deuren als PS of voorzitter dat wenst</li> <li>▪ PS nemen over beslotenheid een besluit</li> <li>▪ Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen</li> <li>▪ Op behandelde kan daarnaast nog (in dezelfde vergadering) expliciet geheimhouding worden gelegd</li> <li>▪ Besluitenlijst openbaar tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 23 lid 1 PW</li> <li>▪ 23 lid 2 PW</li> <li>▪ 23 lid 3 PW</li> <li>▪ 23 lid 4 PW</li> <li>▪ 25 lid 1 PW</li> <li>▪ 23 lid 5 PW</li> </ul>
	Stukken ontvangen van GS, CdK of commissie <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stuk wordt onder geheimhouding naar PS gestuurd</li> <li>▪ PS krijgen stuk onder "voorlopige geheimhouding", maar stuk is wel geheim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 lid 2 PW</li> <li>▪ 25 lid 2 PW</li> </ul>

	Regels omtrent geheimhouding in het kort	Artikel
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bekrachtiging van geheimhouding door PS in eerst volgende vergadering</li> <li>▪ Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen<sup>16</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 lid 3 PW</li> <li>▪ 25 lid 4 PW</li> </ul>
	<p>“Eigen” stukken (komt zelden voor)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PS leggen geheimhouding op</li> <li>▪ Motivering vereist (Provinciewet, Wob)</li> <li>▪ Bekrachtiging niet aan de orde</li> </ul> <p>Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 lid 1 PW</li> <li>▪ 3:46 &amp; 3:47 (Awb)</li> <li>▪ 25 lid 1 PW</li> </ul>
<b>Individuele Statenleden</b>	<p>Stukken van GS, CdK of voorzitter commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stuk wordt onder geheimhouding aan individuele Statenleden gestuurd</li> <li>▪ Indien het stuk niet wordt gestuurd naar PS: geen bekrachtiging en oplegger heft geheimhouding op</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 25 lid 2 PW</li> <li>▪ 25 lid 4 PW</li> </ul>
<b>Staten-commissies</b>	<p>Vergaderingen (is gelijk aan PS)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In principe openbaar</li> <li>▪ Kan ook met gesloten deuren als PS of voorzitter dat wenst</li> <li>▪ PS nemen over beslotenheid een besluit</li> <li>▪ Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen</li> <li>▪ Op behandelde kan daarnaast nog (in dezelfde vergadering) expliciet geheimhouding worden gelegd</li> <li>▪ Besluitenlijst openbaar tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 80 lid 5 jo. 23 lid 1 PW</li> <li>▪ 80 lid 5 jo 23 lid 2 PW</li> <li>▪ 80 lid 5 jo 23 lid 3 PW</li> <li>▪ 80 lid 5 jo 23 lid 4 PW</li> <li>▪ 91 lid 1 PW</li> <li>▪ 80 lid 5 jo 23 lid 5 PW</li> </ul>
	<p>Stukken van GS, CdK of voorzitter commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stuk wordt onder geheimhouding naar commissie gestuurd</li> <li>▪ Commissie bekrachtigt niet en kan de geheimhouding niet opheffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 91 lid 2 PW</li> </ul>
	<p>“Eigen” stukken (komt zelden voor)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Commissie legt geheimhouding op</li> <li>▪ Motivering vereist (Provinciewet, Wob)</li> <li>▪ Bekrachtiging niet aan de orde</li> <li>▪ Commissie heft geheimhouding op, tenzij stuk naar PS wordt gestuurd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 91 lid 1 PW</li> <li>▪ 3:46 &amp; 3:47 Awb</li> <li>▪ 91 lid 3 PW</li> </ul>
<b>GS</b>	<p>Vergaderingen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vinden in principe in beslotenheid plaats</li> <li>▪ Verslagen zijn niet openbaar</li> <li>▪ Besluiten zijn wel openbaar, tenzij: <ul style="list-style-type: none"> <li>- GS geheimhouding hebben opgelegd</li> <li>- In strijd met openbaar belang (=uitzonderlijk)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 54 lid 1 PW</li> <li>▪ 60 lid 3 PW</li> </ul>
	<p>Stukken en behandelde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GS kunnen op zowel stukken als het behandelde geheimhouding opleggen.</li> <li>▪ Opleggen geheimhouding moet gemotiveerd worden (PW, Wob)</li> <li>▪ GS kunnen geheimhouding weer opheffen, tenzij de betreffende informatie naar PS is gegaan. Dan zijn PS bevoegd om geheimhouding op te heffen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 55 lid 1PW</li> <li>▪ 3:46 &amp; 3:47 Awb</li> <li>▪ 55 lid 3 PW, 25 lid 2 en lid 4 PW</li> </ul>

<sup>16</sup> Zie voor nadere overwegingen paragraaf 2.2.1.

## 1.6 Beoordelingskader

In Tabel 2 is het beoordelingskader van dit onderzoek opgenomen. Dit beoordelingskader is gebaseerd op:

- de Grondwet, Provinciewet, Algemene wet bestuursrecht en Wet openbaarheid bestuur;
- de toelichting en wetsgeschiedenis bij bovenstaande wetten;
- jurisprudentie;
- inzichten uit relevante vakliteratuur.

Bij de beoordeling hebben wij eveneens de provinciale Reglementen van Orde en het provinciale beleid omtrent geheimhouding betrokken. De toetsing hierop betreft een verdiepingsslag indien blijkt dat de provinciale regels aanvullend zijn op nationale wet- en regelgeving.

Een deel van de beoordelingscriteria is direct ontleend aan wet- en regelgeving. In de bevindingen is aan de betreffende regelgeving getoetst. Zo wordt in sommige gevallen geconstateerd dat het regime van geheimhouding niet geldt op het moment dat in het verleden geen geheimhouding is opgelegd. Volledigheidshalve merken we op dat een rechter in specifieke gevallen op basis van de inhoudelijke omstandigheden mogelijk ook tot andere oordelen zou kunnen komen. Naast de wettelijke criteria zijn ook criteria betrokken, die niet direct aan wet- en regelgeving zijn ontleend, maar hier logisch uit voortvloeien of zijn beschouwd als goede hulpmiddelen om de wet- en regelgeving na te leven. Die criteria zijn in Tabel 2 grijs gearceerd.

Bij de beoordelingen in de hoofdstukken 3 t/m 6 is steeds voorafgaand aan de bevindingen aangegeven wat het belang is van de criteria. In deze paragraaf is er daarom voor gekozen alleen de lijst van criteria op te nemen zonder toelichting. Dit om herhaling te voorkomen.

**Tabel 2 Beoordelingskader**

VRAAG 1: Voldoen de provinciale regels en het provinciale beleid omtrent geheimhouding aan nationale wet- en regelgeving?		
<b>Regels</b>	Criterion 1	De provinciale regels zijn niet strijdig met nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
<b>Beleid</b>	Criterion 2	Het provinciale beleid is niet strijdig met provinciale en nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
VRAAG 2: Worden wet- en regelgeving, provinciale regels en provinciaal beleid omtrent geheimhouding door de provincie nageleefd?		
<b>Opleggen</b>	Criterion 3	De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het <u>opleggen</u> van geheimhouding na: <ul style="list-style-type: none"> <li>• PS, (de voorzitter van) een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.</li> <li>• Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd. In de onderbouwing is opgenomen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een verwijzing naar de wettelijke grondslag;</li> <li>○ Een verwijzing naar een belang van art. 10 uit de Wob;</li> <li>○ Een toelichting.</li> </ul> </li> <li>• De besluiten en stukken waar het om gaat, zijn herkenbaar geheim.</li> </ul>
	Criterion 4	GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken.
	Criterion 5	PS of (de voorzitter van) een Statencommissie hebben het besluit genomen de deuren te sluiten wanneer in beslotenheid wordt vergaderd.
	Criterion 6	Het opleggen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.
<b>Bekrachtigen</b>	Criterion 7	De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het <u>bekrachtigen</u> van geheimhouding na: <ul style="list-style-type: none"> <li>• PS hebben in de eerstvolgende PS-vergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachtigen.</li> </ul>
	Criterion 8	Het bekrachtigen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.
<b>Opheffen</b>	Criterion 9	De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het <u>opheffen</u> van geheimhouding na: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PS, (de voorzitter van) een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding. Als de geheimhouding was bekrachtigd door PS, hebben PS de beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.</li> </ul>
	Criterion 10	De provincie houdt systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.
	Criterion 11	a) Indien geheimhouding is opgeheven door PS, wordt hetgeen waar geheimhouding op lag, openbaar gemaakt. b) Indien geheimhouding is opgeheven door GS, wordt tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt.
	Criterion 12	Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

# HOOFDSTUK 2

## Nationale kaders geheimhouding

*De procedure om geheimhouding op te leggen, te bekrachtigen en op te heffen is opgenomen in de Provinciewet. Om de procedures rondom geheimhouding inzichtelijk te maken worden in dit hoofdstuk de uitgangspunten en beginselen en de nationale wet- en regelgeving betreffende geheimhouding in afzonderlijke paragrafen uiteengezet.*

### 2.1 Uitgangspunten en beginselen

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) noemt in zijn advies uit 2012 over openbaarheid de volgende zes doelen van dit beginsel.<sup>17</sup> Allereerst zijn integriteit en controleerbaarheid van het bestuur belangrijke doelen. Ook kan modern burgerschap volgens de Rob niet bestaan zonder openbaarheid. Daarnaast is de toegang tot overheidsinformatie voor burgers van belang voor de legitimiteit van en het vertrouwen in het bestuur. Daarbij hoort dat transparantie een prestatie is van de overheid aan de belastingbetalende burger. Als laatste worden verbeteringen in doelmatigheid en het lerend vermogen van de overheid en mogelijkheid tot economische groei in verband gebracht met openbaarheid.<sup>18</sup> Openbaarheid is dus het uitgangspunt bij de overheid. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet. Dit artikel zegt dat de gehele overheid bij de uitoefening van haar verschillende taken openbaarheid in acht moet nemen. De Grondwet wijst daarmee op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als “openbaar, tenzij”. Geheimhouding zou een uitzondering moeten zijn op het uitgangspunt van een openbaar bestuur. Het opleggen van geheimhouding betekent namelijk ook een beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zolang geheimhouding is opgelegd is een openbaar debat over deze informatie niet mogelijk. Bovendien kan de geheimhouding van informatie de controle van het openbaar bestuur beperken.

#### 2.1.1 Andere regimes

De actieve informatieplicht is een in de Provinciewet vastgelegde plicht, waarin staat dat Gedeputeerde Staten Provinciale Statenleden moeten voorzien van juiste en volledige informatie die zij nodig hebben om de besluiten van GS te kunnen controleren.<sup>19</sup> Deze informatieplicht zou niet beïnvloed moeten worden door geheimhouding. De status van een stuk – geheim of openbaar – doet namelijk niets af aan de actieve informatieplicht. De mogelijkheid om geheimhouding op te leggen kan zelfs bijdragen aan de actieve informatieplicht, in die zin dat zo alleen PS kunnen worden geïnformeerd en daarbuiten niemand.<sup>20</sup>

GS vergaderingen zijn, anders dan die van PS, in principe besloten vergaderingen. Dit heeft als reden dat GS zich bezig houden met dagelijks bestuur en daarin vrijuit moeten kunnen spreken over posities van de provincie en hun eigen mening moeten kunnen uiten zonder dat daar politieke consequenties aan worden verbonden. Dit heet interne beraadslaging en is als zodanig niet-openbaar. Dit regime staat los van geheimhouding.

<sup>17</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken.

<sup>18</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken, p. 13.

<sup>19</sup> Artikel 167 Provinciewet.

<sup>20</sup> S. Munneke (2006), Reikwijdte gemeentelijke geheimhouding in de Gemeentestem, aflevering 2006-7244.

## 2.2 Nationale wet- en regelgeving

De bevoegdheden en regels omtrent geheimhouding zijn geregeld in de Provinciewet, de Wet openbaarheid van bestuur en de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast kunnen provincies aanvullende regels en beleid opstellen die de regels over geheimhouding per provincie verder uitwerken. Geheimhouding kan zien op twee zaken, namelijk:

1. het behandelde in vergaderingen; en
2. stukken.

### 2.2.1 Bevoegdheid tot opleggen, bekrachtigen en opheffen

Volgens de Provinciewet zijn Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, de (voorzitter van) commissies en de Commissaris van de Koning bevoegd om geheimhouding op te leggen. Geheimhouding mag alleen op grond van een reden die wettelijk is vastgelegd worden opgelegd. De gronden op basis waarvan organen van de provincie geheimhouding kunnen opleggen zijn vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur.<sup>21</sup> Het gaat hierbij onder andere<sup>22</sup> om:

- de veiligheid van de provincie;
- fabricage- en bedrijfsgegevens die vertrouwelijk aan de provincie zijn meegedeeld;
- de economische of financiële belangen van de provincie;
- de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Als er sprake is van één van de in de wet vastgelegde gronden, mag geheimhouding worden opgelegd.<sup>23</sup> Het bekrachtigen van geheimhouding door PS is nodig wanneer GS, (de voorzitter van) de commissie of de CdK een stuk waarop zij geheimhouding hebben opgelegd voorleggen aan PS. PS dienen dan in de eerstvolgende vergadering de geheimhouding te bekrachtigen. Indien PS de geheimhouding niet bekrachtigen, vervalt de geheimhouding.<sup>24</sup> Dit betekent overigens niet dat de geheimhouding met terugwerkende kracht vervalt. Als de "voorlopige" geheimhouding was geschonden, dan blijft dit strafbaar. De bevoegdheid om geheimhouding op te heffen is toegekend aan de oplegger van geheimhouding. Een uitzondering op deze regel is de situatie waarin een stuk onder geheimhouding naar PS wordt gestuurd en PS de geheimhouding vervolgens bekrachtigen. In die situatie is PS dan het bevoegde orgaan om geheimhouding op te heffen.<sup>25</sup> Doordat de wettekst hier enige ruimte

---

<sup>21</sup> Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur.

<sup>22</sup> Voor de volledige tekst van artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur, zie bijlage C.

<sup>23</sup> De Wet openbaarheid bestuur maakt onderscheid tussen absolute en relatieve weigeringsgronden. Voor het opleggen van geheimhouding geldt dit onderscheid niet. De betreffende organen "kunnen" geheimhouding opleggen, zij moeten dit nooit.

<sup>24</sup> Dit roept de vraag op wat vervolgens de status is van het stuk. Het stuk is in ieder geval niet geheim. Uitgaande van de Wob, is het stuk in beginsel openbaar, maar moet dit nog wel in het concrete geval worden vastgesteld. Het kan immers zijn dat bepaalde belangen zich tegen openbaarheid verzetten. Zie ook Rb 's-Hertogenbosch 28 april 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK2792.

<sup>25</sup> Een andere uitzondering op deze regel is opgenomen in artikel 55 lid 2 en 91 lid 2 PW. In die artikelen is bepaald dat verschillende actoren (waaronder de CdK) geheimhouding kunnen opleggen op een stuk dat zij aan GS respectievelijk een Statencommissie overleggen. "De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel provinciale staten, haar opheffen", aldus de Provinciewet. Uit de MvT blijkt dat GS (of een commissie) zich, indien zij opheffing van de geheimhouding wensen, kunnen wenden tot PS, Kamerstukken II 19 403, nr. 3, p. 96. In theorie is het dus denkbaar dat indien een Statencommissie een geheim stuk naar GS stuurt, GS aan PS kan vragen om de geheimhouding op te heffen.



voor interpretatie geeft, kan ook beredeneerd worden dat de oplegger van geheimhouding, de geheimhouding altijd moet kunnen opheffen. Het verdient het echter de voorkeur om, indien PS de geheimhouding hebben bekrachtigd, en daarmee hebben besloten over de geheimhouding, PS de enige te laten zijn die de geheimhouding opheffen.<sup>26</sup> Op deze wijze ligt het primaat bij PS, die aan het hoofd van de provincie staan.

Indien GS besluiten de geheime informatie door te sturen naar PS, kan dit op basis van twee verschillende artikelen uit de Provinciewet.<sup>27</sup> Op basis van artikel 25 Provinciewet is bekrachtiging van de geheimhouding door PS vereist, op basis van artikel 55 Provinciewet niet. Uit de wetsgeschiedenis<sup>28</sup> lijkt dat het ene artikel betrekking heeft op alleen stukken en het andere artikel "ook" op andere informatie. Daarnaast bestaat er een rechterlijke uitspraak<sup>29</sup> waarin wordt gesteld dat het ene artikel gaat over besluitvorming en het andere over het ter kennisname aanbieden van informatie aan PS. In een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is gesteld dat artikel 55 *niet* van toepassing is als het gaat om over te leggen stukken.<sup>30</sup> Helemaal duidelijk is dit punt nog niet, maar omdat de bevoegdheid tot het opheffen van geheimhouding bij PS is gelegd en de wetgever het primaat dus bij PS heeft willen leggen, verdient het de voorkeur om geheime informatie altijd op grond van het eerste artikel (artikel 25 lid 2 Provinciewet) naar PS te versturen, zodat PS de geheimhouding moeten bekrachtigen.

## 2.2.2 Voor wie geldt geheimhouding

Geheimhouding geldt, volgens de Provinciewet, voor eenieder die kennis heeft genomen van de geheime informatie.<sup>31</sup> Wanneer iemand op de hoogte is van de geheime informatie is diegene gehouden de geheime informatie niet openbaar te maken, totdat de geheimhouding is opgeheven. Maar wie mag kennisnemen van de geheime informatie is in de wet niet altijd duidelijk. Het afleggen van de eed lijkt in ieder geval geen invloed te hebben op het wel of niet mogen inzien van geheime stukken.<sup>32</sup>

Ondanks dat de Provinciewet de suggestie kan wekken dat alleen degenen die daadwerkelijk *aanwezig waren* bij een besloten vergadering recht hebben op de informatie die daar is besproken, is het verdedigbaar om te stellen dat degenen die in principe bij een besloten vergadering *aanwezig mochten zijn* ook recht hebben op de informatie die ten behoeve van die vergadering verstrekt is en op de informatie die in die vergadering verstrekt en of besproken is. Voor dit standpunt kunnen de volgende redenen worden aangegeven:<sup>33</sup>

1. Een wettelijk recht moet niet door een feitelijke toevalligheid (bijvoorbeeld een Statenlid is ziek en kan niet bij de vergadering aanwezig zijn) kunnen worden beperkt;
2. Alle Statenleden hebben eenzelfde individueel inlichtingenrecht;

---

<sup>26</sup> Dit is een breed gedragen standpunt (o.a. Rekenkamer Amsterdam en Rekenkamer Tilburg), dat de Randstedelijke Rekenkamer onderschrijft. Ook in een recente uitspraak van de Rechtbank Overijssel wordt gesproken over "de exclusieve bevoegdheid van de Raad om de door verweerder (RR: gedoeld wordt op B&W) opgelegde geheimhouding op te heffen". Rechtbank Overijssel 3 juli 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:1240, JG 2013/63. Ook in de Memorie van Toelichting is aangegeven dat indien GS zich tot PS hebben gewend, uitsluitend PS de bevoegdheid hebben de geheimhouding op te heffen, Kamerstukken II 19 403, nr. 3, p. 96.

<sup>27</sup> Namelijk op basis van: artikel 25 lid 4 en 55 lid 3 Provinciewet.

<sup>28</sup> Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 19 403, nr. 3, p.96.

<sup>29</sup> Rechtbank Assen 3 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010, Gst. 2003/130, m. nt. S.A.J. Munneke.

<sup>30</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705.

<sup>31</sup> Artikel 25 Provinciewet: De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat provinciale staten haar opheffen.

<sup>32</sup> VNG, vraag en antwoord geheimhouding en vertrouwelijkheid, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/vraag-en-antwoord>.

<sup>33</sup> S. Munneke (universitair docent, faculteit der rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam en auteur van diverse publicaties over geheimhouding), interview d.d. 21 november 2013 en e-mail d.d. 12 maart 2014.

3. Geheimhouding is conceptueel te beschouwen als uitzondering op algemene openbaarheid, maar niet zonder meer als een rechtvaardiging voor een inbreuk op een bijzonder wettelijk inlichtingenrecht. (zie 2.1.1. over de actieve informatieplicht).

Commissieleden die geen Statenlid zijn, hebben dus recht op informatie die aan de commissie waarvan zij deel uitmaken wordt gestuurd, ook als daarbij aan (de leden van) de commissie geheimhouding wordt opgelegd. Gaat het stuk vervolgens naar PS en wordt daarover in beslotenheid vergaderd, dan hebben deze niet-Statenleden geen recht op toegang. Wel kunnen zij door PS worden toegelaten. Zodra zij worden toegelaten of een geheim stuk ontvangen, dan gaat de geheimhoudingsplicht ook voor hen gelden.<sup>34</sup> Wie er recht heeft om bij besloten vergaderingen aanwezig te zijn mogen de PS-en en commissies in principe zelf bepalen.<sup>35</sup>

### **2.2.3 Geheimhouding bij de rechter**

Het openbaar maken van geheime informatie is strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. In dit artikel is te lezen dat 'Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.' Dit betekent dat wanneer iemand, die weet of moest vermoeden dat op informatie geheimhouding rust, deze informatie opzettelijk openbaar maakt, hij of zij strafbaar is. Zowel de strafrechter als de bestuursrechter hebben al meerdere keren uitspraken gedaan in zaken omtrent geheimhouding.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) oordeelde dat het opleggen van geheimhouding een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.<sup>36</sup> Een besluit tot opleggen van geheimhouding moet dus voldoen aan alle eisen die gesteld zijn aan een besluit in de zin van de Awb. De belangrijkste eis in dit kader, is dat een besluit waarbij geheimhouding wordt opgelegd, gemotiveerd dient te worden.<sup>37</sup>

Over de schending van geheimhouding heeft de Hoge Raad geoordeeld dat de procedure van geheimhouding niet altijd volledig gevolgd hoeft te worden om openbaring van informatie strafbaar te maken in de zin van artikel 272 Sr.<sup>38</sup> Dit betekent dat ook de openbaring van stukken, waarop geen geheimhouding als zodanig is gelegd, maar waarvan men wel redelijkerwijs moest weten dat het niet geopenbaard mocht worden ook strafbaar kan zijn. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan over vertrouwelijke stukken.<sup>39</sup> De rechter heeft in deze uitspraak *niet* aangegeven dat vertrouwelijke en geheime stukken gelijk aan elkaar zijn.

Met het toetsen van besluiten omtrent geheimhouding gaan de strafrechter en de bestuursrechter anders om. De Hoge Raad heeft aangegeven dat de geheimhoudingsgronden door de strafrechter marginaal getoetst moeten worden.<sup>40</sup> Dit houdt in dat de strafrechter zich niet uitlaat over de juistheid van de beslissing geheimhouding op te leggen op een bepaald stuk. De strafrechter beoordeelt enkel of de procedure juist gevolgd is.

De bestuursrechter toetst wel meer inhoudelijk; de vraag of één van de belangen genoemd in artikel 10 van de Wob van toepassing is, wordt vol getoetst. De vraag of dat belang een reden is tot het opleggen van

---

<sup>34</sup> De Provinciewet geeft immers aan dat de geheimhouding geldt voor allen die daarvan kennis dragen.

<sup>35</sup> Al regelt de Provinciewet in een aantal gevallen wel een recht op toegang, zie bijvoorbeeld artikel 21 Provinciewet.

<sup>36</sup> ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2005, JB 2006, 9 m.nt. Broeksteeg.

<sup>37</sup> Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>38</sup> Hoge Raad 26 oktober 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2422, Gst. 2010, 109 m. nt. S.A.J. Munneke.

<sup>39</sup> Zie kader over andere begrippen, paragraaf 1.3.

<sup>40</sup> Hoge Raad 17 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610, Gst. 2006/13 m.nt. Red.

geheimhouding is, wordt marginaal getoetst.<sup>41</sup> Zie bijvoorbeeld de recente uitspraak van de ABRvS, waaruit blijkt dat de rechter zonder terughoudendheid en vol moet toetsen of bij het opleggen van geheimhouding een grond uit artikel 10 van de Wob inderdaad aanwezig was.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Rechtbank Overijssel 3 juli 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:1240, JG 2013/63 met annotatie door mr. drs. H. Doornhof.

<sup>42</sup> ABRvS, 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610.

---



# HOOFDSTUK 3

## Provinciale kaders geheimhouding

*De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provinciale regels en het provinciale beleid voldoen aan de landelijke wet- en regelgeving zoals beschreven in hoofdstuk 2. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de provinciale regels. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het provinciale beleid.*

### 3.1 Provinciale regels

#### Criterion 1

*De provinciale regels zijn niet strijdig met nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.*

De Provinciewet bevat de regels over het opleggen, bekrachtigen en opleggen van geheimhouding. De provincie kan daarnaast zelf nog regels stellen in bijvoorbeeld het Reglement van Orde. Deze provinciale regels zouden niet strijdig moeten zijn met de regels uit de Provinciewet.

Het wettelijk kader uit de Provinciewet is niet eenvoudig; er zijn verschillende actoren bij geheimhouding betrokken, waarvoor niet altijd dezelfde regels gelden. Daarnaast is er een onderscheid tussen het opleggen van geheimhouding op stukken en op “het behandelde” in een vergadering.

**Bevinding 1:** In het Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht uit 2012 (RvO) zijn aanvullende regels opgenomen met betrekking tot geheimhouding. Twee bepalingen sluiten niet aan op de landelijke regels. Zo is opgenomen dat de deuren van een commissievergadering ook op verzoek van een gedeputeerde kunnen worden gesloten. Dit is niet conform de Provinciewet, omdat de commissie dan wel de voorzitter een besluit moeten nemen over het sluiten van de deuren. Daarnaast is in het RvO een opvallende bepaling opgenomen, waarin is vastgelegd dat door Statencommissies opgelegde geheimhouding “*niet geldt ten aanzien van leden van GS en de griffier*”. Ook geldt de door Statencommissies opgelegde geheimhouding niet “*ten aanzien van leden van PS voor zover dat niet in strijd is met het openbaar belang*”. Dit is niet overeenkomstig de Provinciewet, omdat geheimhouding geldt voor een ieder die van de geheime informatie op de hoogte is.

#### Toelichting:

PS van Utrecht hebben in het ‘Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht’ (RvO) van 10 september 2012 voor zowel PS als Statencommissies provinciale regels omtrent geheimhouding vastgelegd. Dit zijn de geldende regels voor de provincie Utrecht. In deze paragraaf laten we de regels die volledig overeenkomen met de regels uit de Provinciewet, buiten beschouwing.

#### **3.1.1 Geheime stukken**

In het RvO is met betrekking tot Statencommissies een bepaling toegevoegd over geheime stukken. Er is opgenomen dat geheimhouding niet geldt ten aanzien van leden van Gedeputeerde Staten en de griffier. De geheimhouding geldt ook niet ten aanzien van leden van PS voor zover dat niet in strijd is met het openbaar

belang.<sup>43</sup> De bepaling uit het RvO suggereert dat de geheimhouding niet geldt voor bepaalde personen. De Rekenkamer merkt hierover op dat dit niet overeenkomstig de Provinciewet is, omdat geheimhouding geldt voor een ieder die van de geheime informatie op de hoogte is. De griffie heeft aangegeven dat vermoedelijk vanuit een praktisch oogpunt in het verleden hiervoor gekozen is, zodat ook de rechtstreeks betrokken Statenleden met GS en de griffier bepaalde informatie kunnen delen.<sup>44</sup> De Rekenkamer merkt hierover op dat dit niet blijkt uit de wijze waarop de bepaling geformuleerd is.

### **3.1.2 Besloten vergaderingen**

In het RvO is met betrekking tot Statencommissies opgenomen dat de deuren van een commissievergadering eveneens gesloten worden wanneer een gedeputeerde daarom verzoekt.<sup>45</sup> Dit is niet conform de Provinciewet, omdat alleen de commissie of de voorzitter van de commissie een besluit kunnen nemen over het sluiten van de deuren van een commissievergadering.

## **3.2 Provinciaal beleid**

### **Criterium 2**

*Het provinciale beleid is niet strijdig met provinciale en nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.*

Naast regels in Reglementen van Orde kan de provincie ook beleid vastleggen in bijvoorbeeld werkwijzen en protocollen. Te denken valt hierbij aan instructies voor ambtenaren over hoe een voorgenomen besluit tot het opleggen van geheimhouding gemotiveerd moet worden. Dit beleid moet uiteraard in lijn zijn met de landelijke en provinciale regels.

**Bevinding 2:** Het provinciale beleid wijkt af van provinciale en landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Het beleid is vastgelegd in een Protocol dat is vastgesteld door GS. PS hebben het niet vastgesteld. Het Protocol sluit op een aantal onderdelen niet aan bij de Provinciewet. Zo wordt in het Protocol een onderscheid gemaakt tussen 'vertrouwelijkheid' en 'geheim' waarbij vertrouwelijk een minder zware variant van geheim is. De voorschriften voor vertrouwelijkheid lijken op die van geheimhouding. Zo moet een stuk herkenbaar vertrouwelijk zijn en wordt het verzonden in een gesloten enveloppe. Voor vertrouwelijkheid van stukken moet ook een reden worden aangegeven, maar dit hoeft niet vanuit de Wob gemotiveerd te worden. Vertrouwelijkheid heeft echter geen juridische status en komt niet in de Provinciewet voor. Ook zijn in het Protocol geen duidelijke criteria opgenomen om te bepalen wanneer iets als vertrouwelijk moet worden aangemerkt in plaats van geheim.

### Toelichting:

In het Coalitieakkoord 2011-2015 wordt, onder het kopje slagvaardige organisatie, de transparante werkwijze die de provincie nastreeft genoemd.<sup>46</sup> Het Coalitieakkoord 2011-2015 is verder niet gericht op beleid ten aanzien van openbaarheid en/of geheimhouding van stukken en vergaderingen. Het provinciale beleid omtrent geheimhouding is in het 'Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid' uitgewerkt.

<sup>43</sup> Provincie Utrecht (2012), Artikel 63 Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht.

<sup>44</sup> Provincie Utrecht, e-mail griffie, 17 februari 2014.

<sup>45</sup> Provincie Utrecht (2012), Artikel 61 Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht.

<sup>46</sup> Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord Provinciale Staten van Utrecht 2011-2015, p. 41.

### **3.2.1 Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid (2011)**

Op 26 april 2011 hebben GS het Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid vastgesteld. Door GS en de ambtelijke organisatie wordt volgens dit Protocol gewerkt.<sup>47</sup> Op 5 september 2011 is het in de Statencommissie BEM besproken, omdat in het Protocol ook informatie is opgenomen over de besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid van de vergaderingen van PS en Statencommissies.<sup>48</sup> Na een discussie heeft de commissie BEM besloten om het Presidium om een beter voorstel te vragen. Het Presidium vond echter een protocol, naast de wettelijke bepalingen, overbodig.<sup>49</sup>

Aanleiding voor het opstellen van het Protocol was dat bij het opleggen van geheimhouding niet altijd de wettelijke regels werden gehanteerd en dat de begrippen 'geheimhouding' en 'vertrouwelijkheid' door elkaar werden gebruikt. Doel van het Protocol is zodoende het beschrijven van praktijkregels voor het gebruik van geheimhouding en vertrouwelijkheid.<sup>50</sup> Vertrouwelijkheid is volgens het Protocol een afspraak, meestal stilzwijgend, soms uitdrukkelijk om informatie niet openbaar te maken. Dat men zich houdt aan vertrouwelijkheid is een politieke/bestuurlijke fatsoensnorm, volgens het Protocol. Niettemin is in het Protocol opgenomen dat het openbaar maken van vertrouwelijke informatie een strafbaar feit kan opleveren (net als bij het schenden van geheimhouding).

In het Protocol is uitgewerkt dat geheimhouding of vertrouwelijkheid met betrekking tot stukken moet worden vastgelegd in een begeleidende brief, waarin ook de reden van geheimhouding respectievelijk vertrouwelijkheid wordt vermeld. Belangrijkste verschil tussen geheimhouding en vertrouwelijkheid is dat geheimhouding gemotiveerd moet worden aan de hand van artikel 10 van de Wob en voor vertrouwelijkheid deze motivatie aan de hand van de Wob niet gegeven hoeft te worden. Van opgelegde geheimhouding of vertrouwelijkheid wordt op de stukken melding gemaakt door het plaatsen van een stempel "geheim" of "vertrouwelijk". Geheime en vertrouwelijke stukken worden verzonden in een gesloten envelop.

De aparte categorie "vertrouwelijkheid" is niet conform de landelijke regels. In de Provinciewet wordt namelijk alleen gesproken over 'geheim' en niet over 'vertrouwelijkheid'. Vertrouwelijkheid heeft als aparte categorie naast geheimhouding geen juridische status en in het Protocol is niet duidelijk gemaakt op basis van welke gronden iets als 'vertrouwelijk' bestempeld kan worden. Ook in het RvO van de provincie Utrecht is de categorie vertrouwelijk niet terug te vinden.

Uit een bespreking met PS-leden over de opzet van dit rekenkameronderzoek naar geheimhouding is gebleken dat PS-leden het verschil tussen vertrouwelijk en geheim onduidelijk vinden. Er is door PS-leden aangegeven dat de term 'vertrouwelijkheid' niet meer gebruikt zou moeten worden.<sup>51</sup> De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat de term 'vertrouwelijkheid' op verschillende wijzen wordt gebruikt en dat gedurende dit rekenkameronderzoek de noodzaak is doorgedrongen om hierin duidelijkheid te verschaffen. De ambtelijke organisatie is zodoende gestart met het doorvoeren van verbeteringen.<sup>52</sup>

In het Protocol is ook vastgelegd dat gedeputeerden en de provinciesecretaris altijd aanwezig mogen zijn bij besloten PS-vergaderingen. De eersten uit hoofde van de permanente uitnodiging bij Statenvergaderingen, de

<sup>47</sup> Provincie Utrecht, e-mail ambtelijke organisatie, 19 maart 2014.

<sup>48</sup> Provincie Utrecht (2011), Statenvoorstel: Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, 27 juni 2011.

<sup>49</sup> Provincie Utrecht, e-mail griffie, 17 februari 2014.

<sup>50</sup> Provincie Utrecht (2011), Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, p. 38.

<sup>51</sup> Provincie Utrecht (2013), Bijeenkomst statenleden omtrent geheimhouding 25 november 2013.

<sup>52</sup> Provincie Utrecht, e-mail ambtelijke organisatie, 19 maart 2014.

laatste door zijn taak als ondersteuner van GS en de Commissaris van de Koning.<sup>53</sup> Zoals eerder opgemerkt is het Protocol niet vastgesteld door PS. Over besloten PS-vergaderingen wordt aangegeven: *“Gebruikelijk is dat er terughoudend met de informatie uit besloten Statenvergaderingen wordt omgegaan. Dit betekent dat er sprake is van een automatisme dat het besprokene in een besloten vergadering geheim of vertrouwelijk is, tenzij hierover in de besloten vergadering expliciet andere afspraken zijn gemaakt.”*<sup>54</sup> Het automatisme van geheimhouding over het besprokene in een besloten vergadering geldt ook voor Statencommissies. Dit is niet conform de Provinciewet. Om het behandelde in een vergadering en de besluiten die zijn genomen geheim te houden, moet door PS een expliciet besluit tot geheimhouding worden genomen. Geheimhouding is dus geen automatisme bij besloten vergaderingen, omdat het een expliciet besluit vergt naast het sluiten van de deuren (zie paragraaf 2.3.2).

Gedeputeerden en de provinciesecretaris mogen zowel bij een PS- als een commissievergadering aanwezig zijn. Daarnaast mogen Statenleden, niet-commissieleden, ambtenaren, externe deskundigen en officieel aangewezen fractiemedewerkers aanwezig zijn, wanneer de Statencommissie dat besluit.<sup>55</sup> In de Provinciewet is niet geregeld wie aanwezig mogen zijn bij besloten vergaderingen. Dat kunnen PS of een Statencommissie zelf besluiten.

---

<sup>53</sup> Provincie Utrecht (2011), Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, p. 39.

<sup>54</sup> Provincie Utrecht (2011), Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, p. 40.

<sup>55</sup> Provincie Utrecht (2011), Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, p. 40.



# HOOFDSTUK 4

## Opleggen in de praktijk

*De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het opleggen van geheimhouding naleeft. Daarnaast is nagegaan of afspraken zijn gemaakt over het kennisnemen van geheime stukken en hoe wordt omgegaan met het vergaderen achter gesloten deuren. Ten slotte is bekeken of de provincie de geheimhouding centraal registreert.*

### 4.1 Aantal geheime agendapunten

De Rekenkamer heeft voor de afgelopen Staten-/collegeperiode (tot en met oktober 2013) bekeken hoe vaak er in welk gremium agendapunten met geheime stukken aan de orde zijn geweest. Omdat de verschillen tussen geheime en vertrouwelijke stukken klein zijn en de categorie vertrouwelijk in de Provinciewet niet voorkomt (zie paragraaf 3.2) zijn ook steeds de vertrouwelijke stukken/agendapunten meegenomen. Over of er sprake is van (relatief) veel of weinig geheime (lees steeds: geheime én vertrouwelijke) stukken/agendapunten is geen oordeel te geven. Dit is immers mede afhankelijk van de aard van de geagendeerde onderwerpen.

In Tabel 3 is het aantal geheime stukken/agendapunten voor PS weergegeven. Het gaat hierbij om de agendapunten waarbij geheime stukken inhoudelijk aan de orde waren. Dit betekent dat alleen het bekrachtigen van geheimhouding, het opleggen van geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering of het goedkeuren van een verslag van een besloten vergadering, hier niet onder vallen.

**Tabel 3 Aantal geheime stukken/agendapunten in huidige Statenperiode<sup>56</sup>**

PS/Statencommissie	Aantal
PS	3
Statencommissie Bestuur, Europa en Middelen (BEM)	4
Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie (MME)	4
Statencommissie Ruimte, Groen en Water (RGW)	4
Statencommissie Wonen, Maatschappij en Cultuur (WMC)	1
<b>Totaal</b>	<b>16</b>

In totaal zijn zestien geheime stukken/agendapunten in PS en/of Statencommissies behandeld.<sup>57</sup> Twee van de drie in PS geagendeerde onderwerpen met geheime stukken zijn ook in een Statencommissie aan de orde geweest. Op één van de zestien stukken hebben PS zelf geheimhouding gelegd. Bij 15 van de 16 agendapunten ging het om stukken die van GS naar PS zijn gestuurd.

Het aantal geheime agendapunten van GS in de afgelopen collegeperiode is opgenomen in Tabel 4.

<sup>56</sup> De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

<sup>57</sup> Indien er sprake is van meer dan één geheim stuk behorende bij een agendapunt of voorgenomen besluit, dan tellen we dit één keer mee.

Tabel 4 Aantal geheime agendapunten huidige collegeperiode<sup>58</sup>

GS	Aantal
2011 (vanaf 19 april)	82
2012	62
2013 (tot en met eind oktober)	38
<b>Totaal</b>	<b>182</b>

Uit Tabel 4 blijkt dat het aantal geheime agendapunten de afgelopen drie jaar is gedaald. Bij het aantal geheime agendapunten zijn we uitgegaan van de vertrouwelijke A- en B-stukken. De GS-agenda kent A-, B- en C-stukken. C-stukken zijn stukken ter informatie of ter oriënterende bespreking. Deze stukken zijn puur voor intern beraad en per definitie niet-openbaar. A- en B- stukken zijn besluitvormingsstukken, waarbij B-stukken doorgaans als hamerstukken en A-stukken als bespreekstukken gezien kunnen worden. Per categorie is bepaald of het stuk 'openbaar' of 'vertrouwelijk' is. Van de behandeling van de vertrouwelijke stukken wordt een apart verslag gemaakt. Er wordt, zoals eerder opgemerkt, gesproken over vertrouwelijkheid in plaats van geheim.

Tijdens het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat de categorie vertrouwelijk meer omvat dan de categorie geheim waardoor het aanmerken van alle vertrouwelijke agendapunten als geheim mogelijke een vertekend beeld geeft. De Rekenkamer heeft alle vertrouwelijke agendapunten, zijnde GS-voorstellen, meegenomen, omdat de besluiten over die agendapunten niet openbaar zijn gemaakt.<sup>59</sup>

## 4.2 Naleving wet- en regelgeving en beleid

### Criterion 3

In deze paragraaf wordt criterium 3 beoordeeld: *De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het opleggen van geheimhouding na:*

- *PS, (de voorzitter van) een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.*
- *Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd. In de onderbouwing is opgenomen:*
  - *Een verwijzing naar de wettelijke grondslag;*
  - *Een verwijzing naar een belang van art. 10 uit de Wob;*
  - *Een toelichting.*
- *De besluiten en stukken waar het om gaat, zijn herkenbaar geheim.*

Bij criterium 3 is getoetst hoe de verschillende actoren omgaan met het opleggen van geheimhouding. In de eerste plaats is gekeken of er een officieel besluit wordt genomen tot het opleggen van geheimhouding. Het opleggen van geheimhouding is namelijk een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ten tweede is de motivatie van het opleggen van geheimhouding bekeken. Omdat een Awb-besluit moet worden gemotiveerd, geldt dit ook voor het besluit tot het opleggen van geheimhouding. De Rekenkamer kijkt hierbij naar een verwijzing naar de Provinciewet en een verwijzing naar een belang uit artikel 10 uit de Wet openbaarheid van bestuur. Uit de motivering moet blijken waarom gekozen is voor het opleggen van geheimhouding. Dit volgt ook uit de algemene regel: openbaar, tenzij. Een volledige onderbouwing is nodig om goed te kunnen beoordelen of bepaalde informatie buiten de openbaarheid moet worden gehouden.

<sup>58</sup> De onderzochte periode loopt van april 2011 tot en met eind oktober 2013.

<sup>59</sup> Zie artikel 60 lid 3 PW, besluiten zijn openbaar tenzij geheim (of in strijd met het openbaar belang).

Ten slotte stelt de Provinciewet dat de stukken en besluiten waar het om gaat, herkenbaar geheim moeten zijn. Bij de herkenbaarheid heeft de Rekenkamer gekeken of het voor de lezer duidelijk is dat een stuk geheim is.

**Bevinding 3:** PS en Statencommissies hebben in de huidige Statenperiode één keer geheimhouding opgelegd. Dit betrof geheimhouding op een stuk. Een onderbouwing voor dit besluit ontbrak.

De onderbouwing van de geheime (lees: geheime én vertrouwelijke) stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd is afwezig of vrijwel afwezig. De stukken die aan PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn over het algemeen herkenbaar vertrouwelijk of geheim.

Bij een steekproef van 18 agendapunten, hebben GS geen expliciet besluit tot het opleggen van geheimhouding genomen. Alleen vertrouwelijke stukken zijn in GS geagendeerd. Doordat GS doorgaans geen geheimhouding opleggen zouden strikt genomen de meeste door GS genomen besluiten op de openbare besluitenlijst terecht moeten komen. De onderbouwing voor het plaatsen van een vertrouwelijk stuk op de GS-agenda is (vrijwel) afwezig. De vertrouwelijkheid van de stukken binnen GS is bij de onderzochte stukken meestal niet duidelijk herkenbaar.

In de onderstaande twee sub-paragrafen is de bovenstaande bevinding toegelicht.

#### 4.2.1 **Besluit en onderbouwing geheimhouding**

PS en Statencommissies kunnen geheimhouding opleggen. Dit kan zowel op geheime stukken als op het behandelde in een besloten vergadering (10 besloten vergaderingen in de huidige Statenperiode). In de provincie Utrecht is dit in de afgelopen Statenperiode één keer voorgekomen. Het ging daarbij om het opleggen van geheimhouding op een stuk in een PS-vergadering.<sup>60</sup>

Voor stukken die in de huidige collegeperiode naar PS of Statencommissies zijn gegaan, is beoordeeld of de onderbouwing voor de opgelegde geheimhouding aanwezig was.<sup>61</sup> Daarbij is gekeken naar de motivatie zoals die naar PS c.q. Statencommissie is verstuurd. Er is daarbij ook gekeken naar de motivatie voor geheimhouding die is gegeven in de brief waarin PS gevraagd worden de geheimhouding te bekrachtigen. Zoals eerder opgemerkt (zie paragraaf 1.3), is niet inhoudelijk beoordeeld of geheimhouding al dan niet terecht is opgelegd, maar wel of er een volledige onderbouwing is gegeven.

**Tabel 5** Aanwezigheid onderbouwing stukken geheimhouding PS en Statencommissies<sup>62</sup>

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	0	0	0	0	0
2012	0	0	4	3	7
2013	0	0	3	6	9
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>16</b>

<sup>60</sup> Provincie Utrecht (2013), PS-vergadering 3 juni 2013.

<sup>61</sup> Zoals eerder opgemerkt zijn ook de vertrouwelijke stukken meegenomen en moet steeds waar geheim staat, geheim én vertrouwelijk worden gelezen.

<sup>62</sup> In totaal zijn er 16 geheime stukken/agendapunten in de huidige statenperiode aan bod geweest (zie Tabel 3). Twee van de 16 zijn op twee agenda's verschenen (zowel op die van PS als die van de commissie).

Uit Tabel 5 blijkt dat voor het overgrote deel van de stukken die naar PS of Statencommissies worden gestuurd de geheimhouding niet of gering is onderbouwd. Zo ontbreekt vaak een verwijzing naar een belang van artikel 10 van de Wob en een verwijzing naar de Provinciewet. Dit sluit aan bij het beeld dat PS-leden hebben over de onderbouwing van geheimhouding. Tijdens een Statenbijeenkomst over dit rekenkameronderzoek gaven PS-leden aan dat ze vaak een argumentatie voor de geheimhouding misten en dat de onderbouwing beter zou moeten.<sup>63</sup>

GS kunnen geheimhouding opleggen op besluiten en op stukken. Van de GS-stukken en besluiten is een steekproef genomen en zijn 18 agendapunten beoordeeld; 6 uit 2011, 6 uit 2012 en 6 uit 2013 (zie voor werkwijze paragraaf 1.4). GS hebben geen aparte besluiten genomen om geheimhouding op te leggen.

Op de GS-agenda zijn de stukken steeds geagendeerd als vertrouwelijk. In de Provinciewet is opgenomen (artikel 60 PW, zie bijlage C) dat de besluiten die GS nemen openbaar zijn, tenzij er geheimhouding is opgelegd of sprake is van strijd met het openbaar belang. Op de laatste grond kan slechts met hoge uitzondering een beroep worden gedaan. Doordat GS doorgaans geen geheimhouding opleggen zouden eigenlijk alle door GS genomen besluiten op de openbare besluitenlijst terecht moeten komen. Dit is niet het geval; de vertrouwelijke besluiten komen niet op de openbare besluitenlijst terecht.

De Rekenkamer heeft gekeken naar de motivering en onderbouwing van de geheimhouding (in dit geval dus alleen vertrouwelijkheid) in de stukken zelf. In Tabel 6 is weergegeven in hoeverre de geheimhouding van de 18 geselecteerde stukken van GS is gemotiveerd.

**Tabel 6 Aanwezigheid onderbouwing opgelegde geheimhouding GS**

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	0	0	2	4	6
2012	0	0	3	3	6
2013	0	0	2	4	6
<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>

Tabel 6 laat zien dat de onderbouwing van de geheimhouding binnen GS ook veelal afwezig is. Vaak ontbreekt toelichting. Als er een toelichting is opgenomen, dan ontbreekt vaak een verwijzing naar een belang van artikel 10 van de Wob en/of een verwijzing naar de Provinciewet.

#### **Onderbouwing geheimhouding**

Geheimhouding (of vertrouwelijkheid) kan door de ambtelijke organisatie aangegeven worden in het format waarin GS-stukken moeten worden aangeleverd. Hierin moet worden aangevinkt of stukken openbaar mogen worden, door middel van het aankruisen van 'ja' of 'nee'. Een 'ja' betekent dat de stukken openbaar kunnen zijn en een 'nee' betekent dat ze vertrouwelijk moeten worden behandeld. Wanneer een 'nee' wordt aangevinkt, moet hiervoor een motivatie worden ingevuld. De bestuurssecretaris checkt de status van een stuk. Deze check kan leiden tot het aanpassen van de status door de ambtenaar of door GS.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Provincie Utrecht (2013), Bijeenkomst statenleden omtrent geheimhouding 25 november 2013.

<sup>64</sup> Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013.

#### 4.2.2 Herkenbaarheid geheimhouding

In Tabel 7 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime (lees steeds: geheime én vertrouwelijke) stukken zijn. Hierbij is een stuk als “duidelijk” geheim beoordeeld indien op elke pagina van het stuk duidelijk te zien is dat het gaat om een geheim stuk. Als “redelijk duidelijk” zijn aangemerkt de stukken waarop in ieder geval op de eerste pagina duidelijk is aangegeven dat het gaat om een geheim stuk. En als “onduidelijk” zijn aangemerkt de stukken waarop slechts in een klein lettertype of verstopt in de tekst is aangegeven dat het om een geheim stuk gaat.

**Tabel 7 Herkenbaarheid geheime stukken PS en Statencommissies**

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	0	0	0	0
2012	6	0	1	7
2013	7	2	0	9
<b>Totaal</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>16</b>

De stukken die naar PS worden gestuurd zijn over het algemeen redelijk herkenbaar geheim. Naast de termen geheim en vertrouwelijk wordt ook de term ‘onder embargo’ gebruikt.

In Tabel 8 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime stukken/agendapunten van GS zijn.

**Tabel 8 Herkenbaarheid geheime stukken GS**

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	0	0	6	6
2012	2	0	4	6
2013	0	5	1	6
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>18</b>

De herkenbaarheid van geheime GS-stukken is vaak onduidelijk. Het valt hierbij op dat de herkenbaarheid van de geheime GS-stukken minder is dan die van de PS-stukken. Wel lijkt de herkenbaarheid iets te zijn verbeterd in 2012 en 2013.

### 4.3 Kennisneming

#### Criterion 4

*GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken.*

Voor PS-leden is het van belang om informatie goed tot zich te kunnen nemen. Er zijn verschillende mogelijkheden om een stuk van GS aan PS te overleggen. Allereerst kan het stuk via de post, in een gesloten envelop, naar alle Statenleden worden verzonden. Ook kan het in een gesloten envelop bij de griffie liggen, waar Statenleden het kunnen afhalen. Daarnaast kan het stuk ter inzage worden gelegd voor de Statenleden. Het inzien van een stuk bij de griffie is minder praktisch dan een stuk over de post ontvangen. Aan de andere kant is het verlenen van inzage bij de griffie minder risicovol dan het versturen van stukken over de post. De Rekenkamer stelt dus geen algemene norm over welke methode het beste is, maar vindt dat er algemene afspraken moeten worden gemaakt tussen GS en PS over de wijze van kennisneming. Algemene afspraken over de manier waarop PS kennis kunnen nemen van geheime stukken, zijn behulpzaam bij het goed volgen van de procedures rondom geheimhouding.

**Bevinding 4:** GS en PS hebben geen gezamenlijke, algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime en vertrouwelijke stukken. In het Protocol hebben GS vastgelegd dat geheime en vertrouwelijke stukken aan PS worden verzonden in een gesloten envelop. In het fractievoorzittersconvent is een zelfde methode afgesproken. In de praktijk worden de stukken veelal ter inzage gelegd of per post verstuurd.

Toelichting:

In Tabel 9 is opgenomen hoe Statenleden van de geheime en vertrouwelijke stukken kennis hebben kunnen nemen.

**Tabel 9 Wijze van kennisneming in huidige Statenperiode<sup>65</sup>**

Wijze van kennisneming	Aantal
Verstuurd per post	5
Ter inzage gelegd	8
Ter plekke uitgedeeld	1
Onbekend	2
<b>Totaal</b>	<b>16</b>

In het Protocol 'besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid' hebben GS opgenomen dat geheime en vertrouwelijke stukken worden verzonden in een gesloten envelop. In het fractievoorzittersconvent is ook afgesproken dat geheime stukken worden verzonden in een gesloten envelop.<sup>66</sup> De griffie heeft aangegeven dat geheime stukken via de post worden verspreid of ter inzage liggen bij de griffie, maar nooit worden verzonden per e-mail. De griffie maakt de afweging voor welke methode gekozen wordt. De argumenten kunnen van praktische aard zijn, maar ook de gevoeligheid van een stuk/onderwerp kan een rol spelen.<sup>67</sup> Uit het overzicht van de huidige Statenperiode blijkt dat geheime stukken veelal ter inzage worden gelegd of per post worden verstuurd.

## 4.4 Besloten vergaderingen

### criterium 5

*PS of (de voorzitter van) een Statencommissie hebben het besluit genomen de deuren te sluiten wanneer in beslotenheid wordt vergaderd.*

PS en Statencommissies vergaderen in principe in het openbaar. Een uitzondering hierop is het vergaderen in beslotenheid. De deuren worden gesloten wanneer 1/10 van de aanwezige leden hierom verzoekt of als de voorzitter het nodig acht. Vervolgens beslissen PS of de Statencommissie of met gesloten deuren zal worden vergaderd. De Rekenkamer is bij de toetsing van dit criterium nagegaan of een besluit is genomen of dat er een overweging is geweest om achter gesloten deuren te vergaderen. Overigens is het vergaderen in beslotenheid iets anders dan het opleggen van geheimhouding. Het verslag van een besloten vergadering is weliswaar in beginsel niet-openbaar, maar de besluitenlijst is dat wel. Willen Statencommissies of PS dat het behandelde onder het regime van geheimhouding valt én dat ook het genomen besluit geheim is, dan zullen zij geheimhouding op het behandelde moeten leggen.

<sup>65</sup> De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

<sup>66</sup> Provincie Utrecht, bespreking feitelijke reactie griffie, 15 april 2014.

<sup>67</sup> Provincie Utrecht, interview griffie 26 september 2013.

**Bevinding 5:** Er is tien keer sprake geweest van een besloten vergadering. Slechts bij drie van de tien besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Voor zover is na te gaan hebben PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode geen geheimhouding op het behandelde in een vergadering gelegd.

Van drie besloten vergaderingen zijn de verslagen niet meer te achterhalen. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergaderingen is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergaderingen geheimhouding is opgelegd.

Voor in ieder geval zeven PS- of commissievergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd. Er is geen aantoonbaar verslag gelegd, waardoor niet meer is na te gaan wat er in deze vergaderingen is besproken. Dit betekent dat het regime van geheimhouding niet geldt en dat de eventuele besluiten die tijdens de besloten vergaderingen zijn genomen openbaar zouden moeten zijn. Voor de besloten PS-vergadering waarbij geen geheimhouding is opgelegd is het besluit niet op de openbare besluitenlijst geplaatst.

Toelichting:

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode tien keer in beslotenheid hebben vergaderd. In Tabel 10 is opgenomen hoe de vergaderingen over PS en de verschillende commissies zijn verdeeld. In paragraaf 4.1 zijn het aantal agendapunten met geheime stukken opgenomen. Deze aantallen zijn niet direct te koppelen aan het aantal besloten vergaderingen. Soms kan een geheim stuk in de openbaarheid worden besproken. Ook komt het voor dat er besloten vergaderd wordt zonder dat er sprake is van een geheim stuk, bijvoorbeeld in het geval een gedeputeerde in beslotenheid mondeling een mededeling wil doen.

**Tabel 10 Aantal besloten vergaderingen in huidige Statenperiode<sup>68</sup>**

PS/Commissie	Aantal
PS	1
Statencommissie BEM	3
Statencommissie MME	3
Statencommissie RGW	2
Statencommissie WMC	1
<b>Totaal</b>	<b>10</b>

Drie van de tien verslagen zijn niet meer te achterhalen. Hierdoor is niet meer na te gaan wat er in deze vergaderingen is besproken dan wel is besloten. Indien een vergadering in beslotenheid wordt voortgezet, dienen eerst de deuren gesloten te worden en vervolgens moeten PS of een Statencommissie besluiten om in beslotenheid te vergaderen. De Rekenkamer heeft slechts in drie van de tien gevallen kunnen constateren dat een dergelijk besluit ook is genomen.<sup>69</sup> Van deze drie besloten vergaderingen (waarvan één PS vergadering) is geen enkele keer besloten om ook geheimhouding op te leggen. Dit betekent dat wat besproken is in de besloten vergaderingen niet onder het regime van geheimhouding valt en dat eventuele besluiten die zijn genomen in een besloten vergadering op de openbare besluitenlijst zouden moeten staan. Voor de ene besloten PS-vergadering waarbij geen geheimhouding is opgelegd, zijn de besluiten niet op de openbare besluitenlijst geplaatst.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

<sup>69</sup> Dit betrof eenmaal de commissie BEM en tweemaal de commissie RGW.

<sup>70</sup> Provincie Utrecht (2013), Deels besloten PS-vergadering d.d. 18 maart 2013.

## 4.5 Centrale registratie

### **Criterium 6**

*Het opleggen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.*

Het bovenstaande criterium is niet ontleend aan wet- en regelgeving. De Rekenkamer ziet het echter wel als een belangrijke voorwaarde om de regels en procedures rondom geheimhouding goed te kunnen volgen. Een ieder die kennis heeft genomen van geheime stukken moet zich aan deze geheimhouding houden. Het is dan ook van belang dat op eenvoudige en overzichtelijke wijze moet kunnen worden nagegaan of men over een bepaald stuk of onderwerp kan spreken. Door centraal te registreren op welke stukken geheimhouding rust, is voor een ieder duidelijk waarover wel of niet gesproken mag worden. Het registreren in een centraal overzicht komt ook aan bod bij criteria 8 en 12.

**Bevinding 6:** Het opleggen van geheimhouding en vertrouwelijkheid wordt in de provincie Utrecht niet centraal geregistreerd. Dit geldt voor zowel PS als voor GS.

#### Toelichting:

In de provincie Utrecht wordt het opleggen van geheimhouding en vertrouwelijkheid door zowel PS als door GS niet centraal geregistreerd.



# HOOFDSTUK 5

## Bekrachten in de praktijk

*De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie wet- en regelgeving naleeft bij het bekrachten van geheimhouding. Ook is nagegaan of de provincie de bekrachting van geheimhouding centraal registreert.*

### 5.1 Naleving wet- en regelgeving

#### criterium 7

*De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het bekrachten van geheimhouding na:*

- *PS hebben in de eerstvolgende PS-vergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.*

Wanneer een stuk onder (voorlopige) geheimhouding aan PS wordt overlegd, dienen PS die geheimhouding te bekrachten in de eerstvolgende vergadering na ontvangst van het stuk om de geheimhouding voort te laten duren. Wanneer PS de geheimhouding niet bekrachten of geen besluit nemen in de eerstvolgende vergadering, vervalt de geheimhouding.<sup>71</sup>

**Bevinding 7:** PS hebben één keer de geheimhouding (of eigenlijk vertrouwelijkheid) van stukken bekrachtigd. Dit is gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering. Daarnaast hebben GS één keer vertrouwelijke stukken aan PS gestuurd, waarbij PS geen besluit hebben genomen over het wel of niet bekrachten ervan. Hierdoor is (aangenomen dat het de bedoeling was om de stukken geheim te houden) de geheimhouding van de stukken vervallen.

#### Toelichting:

In Tabel 11 is het aantal bekrachtigingen door PS weergegeven.

**Tabel 11** Aantal bekrachtigingen in huidige Statenperiode<sup>72</sup>

Jaar	Aantal
2011	0 van de 0
2012	0 van de 1
2013	1 van de 1
<b>Totaal</b>	<b>1 van de 2</b>

Van de 15 stukken die vanuit GS naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn er in de huidige Statenperiode twee keer vertrouwelijke stukken aan PS gestuurd. Eén keer hebben PS geen besluit genomen ten aanzien van

<sup>71</sup> Over de situatie die dan ontstaat, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 24.

<sup>72</sup> De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

de bekrachtiging van de geheimhouding.<sup>73</sup> De andere keer hebben PS besloten de vertrouwelijkheid van een stuk "te handhaven". Dit kan worden aangemerkt als een bekrachtiging. Dit is in maart 2013 gebeurd in hun eerstvolgende vergadering. Uit het verslag van de PS-vergadering is op te maken dat er is gediscussieerd over het wel of niet bekrachtigen van de geheimhouding van de Vaststellingsovereenkomst tussen De Waal en de provincie Utrecht over de finale kwijting van de oplevering van het oude provinciehuis.<sup>74</sup>

In de huidige Statenperiode is het niet voorgekomen dat PS besloten hebben de geheimhouding *niet* te bekrachtigen. Het aantal bekrachtigingen zou dan ook tenminste overeen moeten komen met het aantal (agendapunten met) geheime stukken dat aan PS is overlegd, zie toelichting bij Tabel 3 in paragraaf 4.1. Dit is niet het geval.

## 5.2 Centrale registratie

### Criterion 8

*Het bekrachtigen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.*

Dit criterium sluit aan bij criterium 6 (paragraaf 4.5). Zoals gezegd ziet de Rekenkamer de centrale registratie als een belangrijke voorwaarde om de regels en procedures rondom geheimhouding goed te kunnen volgen. Ook als het gaat om door PS bekrachtigde geheimhouding, is het van belang dat op eenvoudige en overzichtelijke wijze moet kunnen worden nagegaan of men over een bepaald stuk of onderwerp kan spreken. Door centraal te registreren op welke stukken geheimhouding rust, kan een ieder nagaan waarover wel of niet gesproken mag worden.

**Bevinding 8:** Het bekrachtigen van geheimhouding wordt niet centraal geregistreerd in de provincie Utrecht.

#### Toelichting:

Zie ook paragraaf 4.5. In de provincie Utrecht wordt niet centraal bijgehouden wanneer PS welke geheimhouding bekrachtigd hebben.

---

<sup>73</sup> Provincie Utrecht (2012), Achtergrondstukken bij statenvoorstel Nutricion and Life Sciences tijdens PS-vergadering 10 september 2012.

<sup>74</sup> Provincie Utrecht (2013), Verslag PS-vergadering van 18 maart 2013.

# HOOFDSTUK 6

## Opheffen in de praktijk

*De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie wet- en regelgeving naleeft bij het opheffen van geheimhouding. Ook is nagegaan of de voorheen geheime stukken openbaar zijn gemaakt en of het opheffen centraal wordt geregistreerd.*

### 6.1 Naleving wet- en regelgeving

#### Criterion 9

*De provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het opheffen van geheimhouding na: PS, (de voorzitter van) een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding. Als de geheimhouding was bekrachtigd door PS, hebben PS de beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.*

Indien de geheimhouding niet meer nodig is (als bijvoorbeeld een overeenkomst is ondertekend) dan kan deze worden opgeheven. Hiertoe moeten GS, PS of (de voorzitter van) een commissie een besluit nemen. De bevoegdheid om geheimhouding op te heffen is toegekend aan de oplegger van geheimhouding. Een uitzondering op deze regel is de situatie waarin een stuk onder geheimhouding naar PS is gestuurd en PS de geheimhouding vervolgens hebben bekrachtigd. In die situatie is PS het bevoegde orgaan om geheimhouding op te heffen.<sup>75</sup>

**Bevinding 9:** PS hebben in de huidige Statenperiode één keer geheimhouding opgeheven van een eerder door hen bekrachtigd vertrouwelijk stuk. Daarnaast is één keer de door PS opgelegde geheimhouding van rechtswege vervallen. Binnen GS worden geen besluiten genomen om geheimhouding of vertrouwelijkheid op te heffen.

#### Toelichting:

In Tabel 12 is het aantal opheffingsbesluiten van geheimhouding voor PS weergegeven.

**Tabel 12 Aantal opheffingsbesluiten van PS in huidige Statenperiode**

Jaar	PS
2011	0
2012	0
2013	1
<b>Totaal</b>	<b>1</b>

<sup>75</sup> Doordat de wetgever hier enige ruimte voor interpretatie heeft gelaten, kan ook beredeneerd worden dat de oplegger van geheimhouding, de geheimhouding altijd moet kunnen opheffen. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat, indien PS de geheimhouding hebben bekrachtigd, en daarmee hebben besloten over de geheimhouding, PS ook het enige orgaan is dat de geheimhouding kan opheffen.

Het valt op dat PS weinig besluiten hebben genomen om geheimhouding op te heffen. Binnen GS worden doorgaans geen besluiten genomen om geheimhouding op te heffen. Vertrouwelijkheid hoeft niet met een besluit te worden opgeheven.<sup>76</sup>

#### **Geheimhouding van rechtswege vervallen**

Op 3 juni 2013 hebben PS geheimhouding opgelegd op de evaluatie van het huisvestingsdossier door Twynstra Gudde. Daarbij is een termijn opgenomen voor zolang de geheimhouding zou duren, namelijk tot de Statencommissie BEM in haar vergadering van 10 juni 2013 het rapport rijp acht voor plenaire behandeling in PS van 17 juni 2013. Op 10 juni is het evaluatierapport besproken in de commissie BEM en de fracties (met uitzondering van de PvdA, PVV en SP) achtten het rapport rijp voor bespreking in PS van 17 juni 2013. Op dat moment is de status 'geheim' van het rapport opgeheven. Het rapport is vervolgens openbaar gemaakt door het toe te voegen aan de PS-stukken van 17 juni.

Het van rechtswege laten vervallen van de geheimhouding op het moment dat de Statencommissie het rapport rijp acht, is mogelijk, maar kan tot verwarring leiden. Door de gekozen werkwijze kan namelijk de indruk worden gewekt dat de commissie BEM ook bepaalt of de geheimhouding kan worden opgeheven. Dit is echter niet mogelijk: PS hebben de geheimhouding opgelegd, waardoor ook alleen PS de geheimhouding kunnen opheffen. Om eventuele onduidelijkheden te voorkomen had ook gekozen kunnen worden om PS een expliciet besluit tot opheffen van de geheimhouding te laten nemen in de vergadering van 17 juni, waarna er in openbaarheid vergaderd had kunnen worden over het rapport.

## **6.2 Opheffen en openbaar maken**

### **Criterium 10**

*De provincie houdt systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.*

De provincie zou systematisch in de gaten moeten houden of de opgelegde geheimhouding nog relevant is en kan worden opgeheven om te kunnen voldoen aan het beginsel 'openbaar, tenzij'. Dit kan bijvoorbeeld één of twee keer per jaar worden uitgevoerd zowel aan de kant van GS als van PS en Statencommissies. Indien de redenen voor geheimhouding niet meer relevant zijn of niet meer opwegen tegen het belang van openbaarheid, zou de informatie openbaar moeten worden gemaakt. Ook indien er aan de geheimhouding een termijn of gebeurtenis is gekoppeld met de insteek de geheimhouding op dat moment van rechtswege te laten vervallen, zou dit systematisch moeten worden bekeken. Dit omdat hieraan een gevolg zou moeten worden verbonden, namelijk het openbaar maken van de betreffende informatie (zie criterium 11).

**Bevinding 10:** De provincie Utrecht houdt voor zowel GS als PS niet systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Bij geheimhouding en vertrouwelijkheid van stukken van GS en PS wordt soms een termijn genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren. Het is echter niet duidelijk of geheimhouding of vertrouwelijkheid dan van rechtswege vervalt of dat er nog een apart besluit moet worden genomen.

<sup>76</sup> Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013.

#### Toelichting:

Voor PS en GS Utrecht wordt niet systematisch bijgehouden of de geheimhouding of vertrouwelijkheid kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Dit kan ertoe leiden dat vertrouwelijkheid niet wordt opgeheven. In Tabel 13 is aangegeven hoeveel stukken die naar PS zijn gestuurd een termijn bevatten.

**Tabel 13 Aantal keer termijn genoemd bij geheime stukken/agendapunten PS**

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	0	0
2012	0	7
2013	2	7
<b>Totaal</b>	<b>2</b>	<b>14</b>

In twee van de zestien gevallen is een termijn genoemd. Ook bij GS wordt er vrijwel nooit een termijn opgenomen (zie Tabel 14). Het is niet duidelijk of geheimhouding na het verstrijken van een termijn van rechtswege is vervallen.

**Tabel 14 Aantal keer termijn genoemd bij geheime stukken/agendapunten GS**

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	0	6
2012	1	5
2013	0	6
<b>Totaal</b>	<b>1</b>	<b>17</b>

#### **criterium 11**

- a. *Indien geheimhouding is opgeheven door PS, wordt hetgeen waar geheimhouding op lag, openbaar gemaakt.*
- b. *Indien geheimhouding is opgeheven door GS, wordt tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt.*

De hoofdregel uit de Wob is dat overheidsinformatie voor burgers beschikbaar is, tenzij een uitzonderingsgrond van toepassing is. In beginsel is overheidsinformatie dus openbaar, maar dit moet nog wel in het concrete geval worden vastgesteld. Het openbaar *zijn* van informatie verschilt van het openbaar *maken* van informatie.

Indien de geheimhouding is opgeheven, zou volgens de Rekenkamer aan de opheffing van de geheimhouding ook een praktisch gevolg moeten worden gegeven. Voor stukken die in PS of Statencommissies zijn geagendeerd, waarvan de vergaderingen en stukken in principe openbaar en beschikbaar zijn, zou hetgeen waar geheimhouding op lag, vervolgens ook openbaar gemaakt moeten worden.<sup>77</sup> Dit kan door de stukken bijvoorbeeld bij de betreffende vergadering alsnog op internet te plaatsen.

Voor GS ligt dit anders aangezien de vergaderstukken in principe niet openbaar gemaakt worden. Wel zou in ieder geval het opheffingsbesluit van GS openbaar moeten worden gemaakt<sup>78</sup>, zodat een ieder kan weten dat op een bepaald stuk of besluit geen geheimhouding meer rust.

<sup>77</sup> Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgeheven.

<sup>78</sup> In artikel 60 lid 3 Provinciewet is opgenomen dat GS de besluitenlijst van hun vergaderingen op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar maken. Deze bepaling is toegevoegd bij invoering van de Wet dualisering provinciebestuur.

**Bevinding 11:** In het enkele geval dat PS deze Statenperiode geheimhouding hebben opgeheven, is de informatie niet alsnog openbaar gemaakt. Binnen GS worden geen besluiten genomen om geheimhouding of vertrouwelijkheid op te heffen (zie toelichting bevinding 9).

Toelichting:

Voor PS geldt dat ze deze Statenperiode eenmaal geheimhouding hebben opgeheven.<sup>79</sup> De stukken zijn in dat geval niet op de website van de provincie openbaar gemaakt. De griffie heeft ook aangegeven dat geheimhouding/vertrouwelijkheid doorgaans niet officieel wordt opgeheven.<sup>80</sup>

### 6.3 Centrale registratie

**Criterium 12**

*Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.*

Zie criterium 6 en criterium 8. Ook het opheffen zou in een centraal overzicht geregistreerd moeten zijn. Op deze manier kunnen degenen die kennis hebben genomen van een geheim stuk nagaan of de geheimhouding is opgeheven en ze vrijelijk kunnen spreken over de betreffende informatie.

**Bevinding 12:** Evenals het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding en vertrouwelijkheid, wordt in de provincie Utrecht ook het opheffen ervan voor zowel PS als GS niet centraal geregistreerd.


Toelichting:

De griffie houdt niet centraal bij welke stukken/vergaderingen van PS geheim of vertrouwelijk zijn geweest. Ook voor GS wordt dit niet bijgehouden.

---

<sup>79</sup> Provincie Utrecht (2013), Verslag PS-vergadering 3 juni 2013 over het opheffen van geheimhouding van stukken in het Huisvestingsdossier.

<sup>80</sup> Provincie Utrecht, interview griffie, 26 september 2013.



# BIJLAGE A

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### **Algemeen**

- Munneke S.A.J. (2006), Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht
- Munneke S.A.J. (2006), Reikwijdte gemeentelijke geheimhouding
- Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken
- Rekenkamer Amsterdam (2012), Handreiking geheimhouding
- Rekenkamer Tilburg (2013), Licht op geheimhouding

### **Wet- en regelgeving en toelichting**

- Algemene wet bestuursrecht
- Grondwet
- Provinciewet
- Wet openbaarheid bestuur
- Cammelbeeck, T.D., Kummeling, H.R.B.M., Modderkolk, A.J. (2007), Tekst & Commentaar, Gemeentewet Provinciewet
- Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 1985/86, 19 403, nr. 3
- Kamerstukken II 2013/14, 333 28, nr. 8

### **Jurisprudentie**

- Rechtbank Assen, 3 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010
- Hoge Raad, 17 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2005
- Rechtbank 's-Hertogenbosch, 28 april 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK2792
- Hoge Raad, 26 oktober 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2422
- Rechtbank Overijssel, 3 juli 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:1240
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 26 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:610

### **Websites**

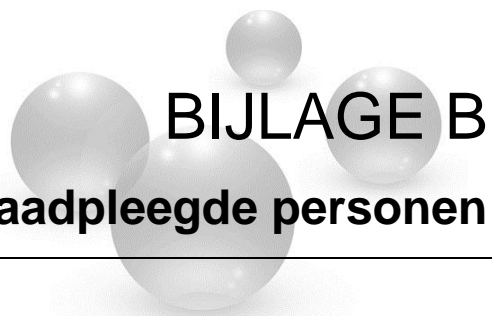
- [www.vng.nl](http://www.vng.nl)

### **Documenten provincie Utrecht**

- Provincie Utrecht (2011), Statenvoorstel: Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid, d.d. 27 juni 2011
- Provincie Utrecht (2011), Protocol besloten vergaderingen, geheimhouding en vertrouwelijkheid
- Provincie Utrecht (2011), Coalitieakkoord Provinciale Staten van Utrecht 2011-2015
- Provincie Utrecht (2012), Reglement van Orde Provinciale Staten Utrecht
- Provincie Utrecht (2012), Achtergrondstukken bij Statenvoorstel Nutrition and Life Sciences bij PS-vergadering 10 september 2012
- Provincie Utrecht (2013), Verslag PS-vergadering van 3 juni 2013
- Provincie Utrecht (2013), Verslag PS vergadering van 18 maart 2013
- Provincie Utrecht (2014), e-mail griffie 17 februari
- Provincie Utrecht (2014), e-mail ambtelijke organisatie 19 maart







# BIJLAGE B

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### **Algemeen**

- De heer S. Munneke, Vrije Universiteit Amsterdam, universitair docent faculteit der rechtsgeleerdheid

### **Provincie Utrecht**

- De heer W. van Beek, Commissaris van de Koning
- De heer L. Graafhuis, Statengriffier
- Mevrouw E. Jansen, bestuurssecretaris
- De heer R. Poort, adjunct-griffier
- De heer H. Schoen, commissiegriffier

### **Deelnemers Statenbijeenkomst provincie Utrecht d.d. 25 november 2013**

- Mevrouw A. Boelhouwer (GroenLinks)
- De heer J. Buiting (CDA)
- De heer R. Dercksen (PVV)
- Mevrouw P. Doornenbal- van der Vlist (CDA)
- Mevrouw W. Hoek (50plus)
- De heer Y. Lutfula (SP)
- De heer A. Schaddelee (ChristenUnie)
- Mevrouw H. Verbeij-Ouwerkerk (PvdA)
- Mevrouw J. Versteeg (D66)
- Mevrouw A. Vlam (VVD)
- De heer W. van Wikselaar (SGP)





# BIJLAGE C

## Relevante wetsartikelen

Artikel	Tekst
Artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht	Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.
Artikel 3:47 Algemene wet bestuursrecht	<p><b>Lid 1:</b> De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.</p> <p><b>Lid 2:</b> Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.</p> <p><b>Lid 3:</b> Indien de motivering in verband met de vereiste spoed niet aanstonds bij de bekendmaking van het besluit kan worden vermeld, verstrekt het bestuursorgaan deze binnen een week na de bekendmaking.</p> <p><b>Lid 4:</b> In dat geval zijn de artikelen 3:41 tot en met 3:43 van overeenkomstige toepassing.</p>
Artikel 110 Grondwet	De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.
Artikel 23 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> De vergadering van provinciale staten wordt in het openbaar gehouden.</p> <p><b>Lid 2:</b> De deuren worden gesloten, wanneer ten minste een tiende van het aantal leden dat de presentielijst heeft getekend daarom verzoekt of de voorzitter het nodig oordeelt.</p> <p><b>Lid 3:</b> Provinciale staten beslissen vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.</p> <p><b>Lid 4:</b> Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij provinciale staten anders beslissen.</p> <p><b>Lid 5:</b> Provinciale staten maken de besluitenlijst van hun vergaderingen op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar. Provinciale staten laten openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 25 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.</p>
Artikel 25 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Provinciale staten kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan provinciale staten worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat provinciale staten haar opheffen.</p> <p><b>Lid 2:</b> Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door gedeputeerde staten, de commissaris van de Koning en een commissie, ieder ten aanzien van stukken die zij aan provinciale staten of aan leden van provinciale staten overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt.</p> <p><b>Lid 3:</b> De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan provinciale staten overgelegde stukken vervalt, indien de oplegging niet door provinciale staten in hun eerstvolgende vergadering die blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht, wordt bekrachtigd.</p> <p><b>Lid 4:</b> De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van provinciale staten overgelegde stukken wordt in</p>

Artikel	Tekst
	<p>acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel, indien het stuk waaromtrent geheimhouding is opgelegd aan provinciale staten is voorgelegd, totdat provinciale staten haar opheffen. Provinciale staten kunnen deze beslissing alleen nemen in een vergadering die blijkens de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.</p>
Artikel 54 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> De vergaderingen van gedeputeerde staten worden met gesloten deuren gehouden, voor zover gedeputeerde staten niet anders hebben bepaald.  <b>Lid 2:</b> Het reglement van orde voor de vergaderingen kan regels geven omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van gedeputeerde staten.</p>
Artikel 55 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Gedeputeerde staten kunnen op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in een besloten vergadering behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan hen worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat gedeputeerde staten haar opheffen.  <b>Lid 2:</b> Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de commissaris van de Koning of een commissie, ten aanzien van de stukken die zij aan gedeputeerde staten overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel provinciale staten, haar opheffen.  <b>Lid 3:</b> Indien gedeputeerde staten zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot provinciale staten hebben gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat provinciale staten haar opheffen.</p>
Artikel 60 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Provinciale staten kunnen regelen van welke beslissingen van gedeputeerde staten aan de leden van provinciale staten kennisgeving wordt gedaan. Daarbij kunnen provinciale staten de gevallen bepalen waarin met terinzagelegging kan worden volstaan.  <b>Lid 2:</b> Gedeputeerde staten laten de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang.  <b>Lid 3:</b> Gedeputeerde staten maken de besluitenlijst van hun vergaderingen op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar. Zij laten de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.</p>
Artikel 80 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Provinciale staten kunnen Statencommissies instellen die besluitvorming van provinciale staten kunnen voorbereiden en met gedeputeerde staten of de commissaris kunnen overleggen. Zij regelen daarbij de taken, de bevoegdheden, de samenstelling en de werkwijze, daaronder begrepen de wijze waarop de leden van provinciale staten inzage hebben in stukken waaromtrent door de commissie geheimhouding is opgelegd. Deze inzage kan slechts worden geweigerd voor zover zij in strijd is met het openbaar belang.  <b>Lid 2:</b> De commissaris en de gedeputeerden zijn geen lid van een Statencommissie.  <b>Lid 3:</b> Bij de samenstelling van een Statencommissie zorgen provinciale staten, voor zover het de benoeming betreft van leden van provinciale staten, voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in provinciale staten vertegenwoordigde groeperingen.  <b>Lid 4:</b> Een lid van provinciale staten is voorzitter van een Statencommissie.  <b>Lid 5:</b> De artikelen 19 en 21 tot en met 23 zijn van overeenkomstige toepassing</p>

Artikel	Tekst
	op een vergadering van een Statencommissie, met dien verstande dat in artikel 19 voor «commissaris» wordt gelezen «voorzitter van de Statencommissie» en in artikel 23, vijfde lid, voor « artikel 25» wordt gelezen « artikel 91».
Artikel 91 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Een commissie kan in een besloten vergadering, op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, omtrent het in die vergadering met gesloten deuren behandelde en omtrent de inhoud van de stukken die aan de commissie worden overgelegd, geheimhouding opleggen. Geheimhouding omtrent het in een besloten vergadering behandelde wordt tijdens die vergadering opgelegd. De geheimhouding wordt door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht genomen totdat de commissie haar opheft.</p> <p><b>Lid 2:</b> Op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kan de geheimhouding eveneens worden opgelegd door de voorzitter van de commissie, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, ieder ten aanzien van stukken die zij aan de commissie overleggen. Daarvan wordt op de stukken melding gemaakt. De geheimhouding wordt in acht genomen totdat het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, dan wel provinciale staten haar opheffen.</p> <p><b>Lid 3:</b> Indien de commissie zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt tot provinciale staten heeft gericht, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat provinciale staten haar opheffen.</p>
Artikel 167 Provinciewet	<p><b>Lid 1:</b> Gedeputeerde staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn aan provinciale staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.</p> <p><b>Lid 2:</b> Zij geven provinciale staten alle inlichtingen die provinciale staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.</p> <p><b>Lid 3:</b> 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.</p> <p><b>Lid 4:</b> 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.</p> <p><b>Lid 5:</b> 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.</p>
Artikel 272 Wetboek van Strafrecht	<p><b>Lid 1:</b> Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.</p> <p><b>Lid 2:</b> Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.</p>
Artikel 10 Wob	<p><b>Lid 1:</b> Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;</li> <li>b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;</li> <li>c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;</li> <li>d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen</li> </ul>

Artikel	Tekst
	<p>inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.</p> <p><b>Lid 2:</b> Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <p>a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;</p> <p>b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;</p> <p>c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;</p> <p>d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;</p> <p>e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;</p> <p>f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;</p> <p>g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.</p> <p><b>Lid 3:</b> Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.</p> <p><b>Lid 4:</b> 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 voor zover 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 voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.</p> <p><b>Lid 5:</b> 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><b>Lid 6:</b> Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.</p> <p><b>Lid 7:</b> Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:</p> <p>a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;</p> <p>b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.</p> <p><b>Lid 8:</b> Voor zover 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>



# BIJLAGE D

## Fictieve casus

---

Om de procedure die gevolgd moet worden bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding overzichtelijk uiteen te zetten zijn de wettelijke regels daaromtrent behandeld aan de hand van een casus. Alle instellingen en gebeurtenissen in de casus zijn fictief. Zoals uit het wettelijk kader (zie stroomschema's en tabel in paragraaf 1.5) blijkt, zijn er vele situaties denkbaar als het gaat om geheimhouding. In onderstaande casus is gekozen voor een reëel proces waarbij zoveel mogelijk verschillende aspecten aan de orde komen.

### **Casus Langermeer**

*In een denkbeeldige provincie ligt het Langermeer. Dit meer is eigendom van de provincie en met het oog op haar huidige economische positie, wil de provincie dit meer verkopen aan de hoogste bidder. Wel moet, voordat de verkoop plaats kan vinden, het meer nog eens goed uitgebaggerd worden. De provincie gaat het uitbaggeren van het meer aanbesteden. Gedeputeerde Staten bespreken de aanbesteding, naar aanleiding van de stukken opgesteld door de ambtelijke organisatie. In één van die stukken, Financiën Langermeer, staat het bedrag dat de provincie maximaal wil besteden aan het uitbaggeren voor het meer.*

*Om de financiële positie van de provincie te beschermen, mag dit bedrag gedurende de onderhandelingen niet naar buiten komen. Wanneer de potentiële baggeraars weten hoeveel dit is, zullen zij niet meer de laagste prijs bieden. GS leggen daarom geheimhouding op het stuk waarin het maximaal uit te geven bedrag staat. Zij doen dit op basis van artikel 55 lid 1 Provinciewet, op grond van artikel 10 lid 2 sub b Wob, de financiële en economische belangen van de provincie. De wettelijke grondslag en de redenen om geheimhouding op te leggen zijn opgenomen in het besluit.*

*GS overleggen het stuk onder geheimhouding aan Provinciale Staten (artikel 25 lid 2 Provinciewet). Statenleden kunnen het stuk inzien bij de statengriffie. Het stuk Financiën Landsmeer is voorzien van een watermerk met het woord geheim. Het stuk wordt in de volgende commissievergadering van de Statencommissie Milieu en Middelen geagendeerd. Omdat een aantal commissieleden het niet eens zijn met het maximale bedrag, willen zij hierover in de vergadering spreken. Met oog op de geheimhouding die op het stuk ligt, sluit de voorzitter de deuren bij het agendapunt over de aanbesteding Langermeer en besluit de commissie de vergadering in beslotenheid voort te zetten. De commissieleden besluiten aan het einde van het besloten gedeelte van de vergadering, dat het behandelde in de besloten vergadering geheim blijft. Het verslag van de besloten vergadering is niet-openbaar en het behandelde in de vergadering is geheim.*

*Ook PS bespreken het stuk in hun vergadering. Statenleden wensen een discussie over het geheime stuk. De deuren worden gesloten en PS besluiten dat met gesloten deuren zal worden vergaderd. Aan het einde van de besloten vergadering besluiten ook PS dat het behandelde geheim moet blijven waarmee het door PS genomen besluit om akkoord te gaan met de Statenvoordracht ook geheim is. In dezelfde vergadering dienen PS een besluit te nemen ten aanzien van de bekrachtiging van de geheimhouding die GS op het stuk hebben gelegd. PS besluiten de geheimhouding te bekrachtigen.*

*Het is zover, de opdracht is aanbesteed. Bagger bv gaat het meer uitbaggeren tegen een, voor de provincie, zeer aantrekkelijke prijs. De contracten zijn getekend en daarmee is de noodzaak tot geheimhouding op het stuk Financiën Langermeer voorbij. De geheimhouding is bekrachtigd door PS, dus dient ook te worden opgeheven door PS. In een volgende PS-vergadering wordt besloten de geheimhouding op het stuk Financiën Langermeer op te heffen. Daarnaast besluiten zij de geheimhouding op het behandelde bij het agendapunt aanbesteding Langermeer uit hun vorige behandeling op te heffen en het verslag van het besloten deel van de vergadering openbaar te maken.*

### **GS leggen geheimhouding op en sturen het stuk naar PS**

*Om de financiële positie van de provincie te beschermen, mag dit bedrag gedurende de onderhandelingen niet naar buiten komen. Wanneer de potentiële baggeraars weten hoeveel dit is, zullen zij niet meer de laagste prijs bieden. GS leggen daarom geheimhouding op het stuk waarin het maximaal uit te geven bedrag staat. Zij doen dit op basis van artikel 55 lid 1 Provinciewet, op grond van artikel 10 lid 2 sub b Wob, de financiële en economische belangen van de provincie. De wettelijke grondslag en de redenen om geheimhouding op te leggen zijn opgenomen in het besluit. GS overleggen het stuk onder geheimhouding aan Provinciale Staten (artikel 25 lid 2 Provinciewet).*

Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid om op het in een vergadering behandelde en omtrent de inhoud van stukken geheimhouding te leggen. Zoals eerder aangegeven vergaderen GS in beslotenheid<sup>81</sup>, maar zijn de besluiten van GS openbaar. GS "laten de openbaarmaking achterwege voor zover het aangelegenheden betreft ten aanzien waarvan op grond van artikel 55 geheimhouding is opgelegd of ten aanzien waarvan openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang", aldus de Provinciewet.<sup>82</sup>

GS verwijzen in de brief aan PS naar artikel 25 Provinciewet, waarin staat dat GS geheimhouding kunnen leggen op stukken die zij aan PS zullen voorleggen. Dit wordt ook wel voorlopige geheimhouding genoemd. Voorlopige geheimhouding houdt in dat PS de geheimhouding moeten bekrachtigen. Zij moeten, als volksvertegenwoordiging, de afweging maken of het belang op basis waarvan geheimhouding is opgelegd zwaarder weegt dan het openbaar belang. Voorlopige geheimhouding legt dezelfde verplichting op aan ieder die kennis neemt van de geheime informatie als bekrachtigde geheimhouding, namelijk het niet openbaar maken van die informatie. Daarnaast geven GS aan dat de reden waarom zij voorlopige geheimhouding opleggen, de financiële en economische belangen van de provincie zijn.<sup>83</sup> Zij verwijzen hierbij naar de betreffende gronden uit de Wet openbaarheid bestuur en geven aan waarom het stuk niet openbaar gemaakt zou moeten worden. Op deze manier hebben GS voldaan aan de voorwaarden dat geheimhouding moet worden opgelegd op basis van de Provinciewet en er een grond moet zijn om geheimhouding op te leggen. Ook voldoen GS aan de eis dat een besluit moet worden gemotiveerd.<sup>84</sup>

Naast GS kunnen ook PS, (de voorzitter van) een commissie en de Commissaris van de Koning geheimhouding opleggen. De bevoegdheid tot opleggen van geheimhouding van de verschillende actoren is in de Provinciewet vastgelegd.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Artikel 54 Provinciewet.

<sup>82</sup> Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

<sup>83</sup> Deze grond is neergelegd in artikel 10 lid 2 sub b van de Wet openbaarheid bestuur.

<sup>84</sup> Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>85</sup> Artikel 25, 55 en 91 Provinciewet.



### **Kennisname**

*GS overleggen het stuk onder geheimhouding aan Provinciale Staten (artikel 25 lid 2 Provinciewet). Statenleden kunnen het stuk inzien bij de statengriffie. Het stuk Financiën Landsmeer is voorzien van een watermerk met het woord geheim.*

De Provinciewet regelt geheimhouding per orgaan. De hoofdregel is dat een orgaan geheimhouding oplegt aan zichzelf. Daarnaast kunnen organen geheimhouding opleggen aan elkaar, wanneer zij stukken versturen of mededelingen doen in een ander orgaan.<sup>86</sup> Over de wijze van kennisname van geheime stukken, zijn in de Provinciewet geen regels gesteld.

### **Herkenbaarheid**

Het overleggen van een geheim stuk aan een ander orgaan houdt in dat geheime informatie (selectief) verspreid wordt. Dit brengt het gevaar met zich mee dat deze informatie openbaar wordt. Daarom is in de wet vastgelegd dat geheime stukken als zodanig herkenbaar moeten zijn, zodat iedereen redelijkerwijs zou moeten weten dat de informatie niet openbaar gemaakt mag worden.<sup>87</sup>

### **PS en de commissie vergaderen in beslotenheid**

*Het stuk wordt in de volgende commissievergadering van de Statencommissie Milieu en Middelen geagendeerd. Omdat een aantal commissieleden het niet eens zijn met het maximale bedrag, willen zij hierover in de vergadering spreken. Met oog op de geheimhouding die op het stuk ligt, sluit de voorzitter de deuren bij het agendapunt over de aanbesteding Langermeer en besluit de commissie de vergadering in beslotenheid voort te zetten. De commissieleden besluiten aan het einde van het besloten gedeelte van de vergadering, dat het behandelde in de besloten vergadering geheim blijft. Het verslag van de besloten vergadering is niet-openbaar en het behandelde in de vergadering is geheim.*

*Ook PS bespreken het stuk in hun vergadering. Statenleden wensen een discussie over het geheime stuk. De deuren worden gesloten en PS besluiten dat met gesloten deuren zal worden vergaderd. Aan het einde van de besloten vergadering besluiten ook PS dat het behandelde geheim moet blijven waarmee het door PS genomen besluit om akkoord te gaan met de statenvoordracht ook geheim is.*

Provinciale Staten en Statencommissies vergaderen in beginsel in het openbaar.<sup>88</sup> In beslotenheid vergaderen maakt geheimhouding mogelijk, omdat het behandelde dan niet direct openbaar is. Het sluiten van de deuren kan op verzoek van de voorzitter of van 1/10 van de leden van of PS.<sup>89</sup> Vervolgens beslissen PS of er in beslotenheid wordt vergaderd.<sup>90</sup> Van een besloten deel van de vergadering wordt een apart verslag gemaakt.

<sup>86</sup> De uitzondering op deze regel is de Commissaris van de Koning, die geheimhouding alleen kan opleggen wanneer hij stukken aan een ander orgaan overlegt. De bevoegdheid van de CdK om geheimhouding op te leggen is te vinden in artikel 25 lid 2, artikel 55 lid 2 en artikel 91 lid 2. In deze artikelen is vastgelegd dat geheimhouding eveneens kan worden opgelegd door de Commissaris van de Koning ten aanzien van stukken die hij aan PS, GS en een commissie overlegt. Deze bevoegdheid heeft hij daarmee alleen bij stukken die hij overlegt aan een ander orgaan.

<sup>87</sup> Artikel 25 lid 2, artikel 55 lid 2 en artikel 91 lid 2 Provinciewet.

<sup>88</sup> Artikel 23 lid 1 Provinciewet.

<sup>89</sup> Artikel 23 lid 2 Provinciewet.

<sup>90</sup> Artikel 23 lid 3 Provinciewet.

Tenzij PS expliciet anders besluiten, is het verslag van een besloten vergadering niet openbaar.<sup>91</sup> PS kunnen daarnaast beslissen om op het behandelde ook geheimhouding te leggen.<sup>92</sup> Eén van de gevolgen daarvan is, dat ook het genomen besluit geheim is en dus niet openbaar gemaakt wordt.<sup>93</sup> Deze beslissing moet in de betreffende vergadering worden genomen. De regels omtrent besloten vergaderen gelden ook voor commissies.<sup>94</sup>

In de PS-vergadering uit de casus worden de deuren gesloten op verzoek van Statenleden en beslissen PS om in beslotenheid te vergaderen. Zo kan het geheime stuk behandeld worden zonder dat de geheime informatie openbaar wordt. Aan het einde van de bespreking van het agendapunt Langermeer besluiten PS dat het daaronder behandelde geheim moet blijven en geven aan waarom dit zo moet zijn. Daarmee is zowel het genomen besluit als het behandelde bij het besloten agendapunt Langermeer geheim.

### **PS bekrachtigen de geheimhouding**

*In dezelfde vergadering dienen PS een besluit te nemen ten aanzien van de bekrachtiging van de geheimhouding die GS op het stuk hebben gelegd. PS besluiten de geheimhouding te bekrachtigen.*

Wanneer een stuk onder (voorlopige) geheimhouding aan Provinciale Staten wordt overlegd, dienen PS die geheimhouding te bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering na ontvangst van het stuk om de geheimhouding voort te laten duren. Wanneer PS de geheimhouding niet bekrachtigen of geen besluit nemen in de eerstvolgende vergadering, vervalt de geheimhouding.<sup>95</sup> De bepaling omtrent bekrachtiging geeft de bedoeling van de wetgever weer om PS het primaat te geven ten aanzien van geheimhouding. PS hebben in het democratische bestel een controlerende functie. Zij geven met het wel of niet bekrachtigen dus aan of Gedeputeerde Staten informatie terecht onthouden aan de samenleving, die volgens het principe 'openbaar, tenzij' recht heeft op die informatie.

In de casus bekrachtigen PS in de eerstvolgende vergadering de geheimhouding op het stuk Financiën Langermeer. Zij onderschrijven het besluit van GS ten aanzien de geheimhouding en geven daarmee aan dat zij het belang van de financiële en economische positie van de provincie op dit moment zwaarder vinden wegen dan het belang van openbaarheid.

### **PS heffen de geheimhouding op**

#### **Opheffing geheimhouding van stuk**

*In een volgende PS-vergadering wordt besloten de geheimhouding op het stuk Financiën Langermeer op te heffen. Daarnaast besluiten zij de geheimhouding op het behandelde bij het agendapunt aanbesteding Langermeer uit hun vorige behandeling op te heffen en het verslag van het besloten deel van de vergadering openbaar te maken.*

<sup>91</sup> Artikel 23 lid 4 Provinciewet.

<sup>92</sup> Artikel 25 lid 1 Provinciewet.

<sup>93</sup> Artikel 23 lid 5 Provinciewet.

<sup>94</sup> In artikel 80 lid 5 van de Provinciewet is artikel 23 van toepassing verklaard op commissies.

<sup>95</sup> Artikel 25 lid 3 Provinciewet. Zie voor nadere uitleg, paragraaf 2.2.1, voetnoot 24.

Wanneer de reden dat een stuk geheim wordt gehouden niet meer bestaat, moet deze geheimhouding met een besluit worden opgeheven. De hoofdregel is dat het orgaan dat de geheimhouding oplegt, dit ook weer kan opheffen.<sup>96</sup> Wanneer een geheim stuk aan Provinciale Staten is overlegd en de geheimhouding door PS is bekrachtigd, moet de geheimhouding door PS worden opgeheven.<sup>97</sup>

Het orgaan dat geheimhouding oplegt, kan ook bij het opleggen van de geheimhouding aangeven wanneer de geheimhouding van rechtswege komt te vervallen. Dit kan bijvoorbeeld na het verstrijken van een bepaalde datum of een (concrete) gebeurtenis.

In de casus hebben PS de geheimhouding op het stuk Financiën Langermeer bekrachtigd. Het is dus PS die de geheimhouding moeten opheffen. Wanneer de aanbesteding heeft plaatsgevonden, nemen PS in de daarop volgende vergadering een besluit dat de geheimhouding opheft.

### **Opheffing geheimhouding van behandelde**

*Daarnaast besluiten PS de geheimhouding op het behandelde bij het agendapunt aanbesteding Langermeer op te heffen en het verslag van het besloten deel van de vergadering openbaar te maken.*

Naast het opheffen van de geheimhouding op een stuk, hebben Provinciale Staten de mogelijkheid om de door hen opgelegde geheimhouding op het behandelde in de vergadering op te heffen. Dit vergt een apart besluit en moet ook in een PS-vergadering worden genomen. Dit geldt ook voor Statencommissies.

In de casus besluiten PS dat het behandelde bij agendapunt aanbesteding Langermeer niet langer geheim hoeft te zijn en nemen daarom het besluit de geheimhouding op het behandelde op te heffen. Omdat het verslag van de vergadering geen gevoeligheden bevat, besluiten PS ook om het verslag openbaar te maken.

---

<sup>96</sup> Artikel 25, 55 en 91 Provinciewet.

<sup>97</sup> Artikel 25 lid 4 Provinciewet.

Teleportboulevard 110  
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585  
[info@randstedelijke-rekenkamer.nl](mailto:info@randstedelijke-rekenkamer.nl)  
[www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)