



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Openbaar, tenzij

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

Openbaar, tenzij

Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen
van geheimhouding

Provincie Zuid-Holland

Amsterdam, juni 2014



Voorwoord

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

Stroomschema's geheimhouding.....	5
Conclusies en aanbevelingen	9
Provincievergelijking	17
Reactie Gedeputeerde Staten	19
Reactie presidium.....	23
Nawoord Rekenkamer	29
1. Inleiding.....	31
1.1 Aanleiding en achtergrond	31
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	32
1.3 Afbakening	33
1.4 Werkwijze	34
1.5 Wettelijk kader	35
1.6 Beoordelingskader	37
2. Nationale kaders geheimhouding.....	39
2.1 Uitgangspunten en beginselen.....	39
2.1.1 Andere regimes	39
2.2 Nationale wet- en regelgeving.....	40
2.2.1 Bevoegdheid tot opleggen, bekrachtigen en opheffen.....	40
2.2.2 Voor wie geldt geheimhouding	41
2.2.3 Geheimhouding bij de rechter.....	42
3. Provinciale kaders geheimhouding.....	45
3.1 Provinciale regels	45
3.1.1 Geheime stukken.....	45
3.1.2 Besloten vergaderingen.....	46
3.2 Provinciaal beleid	46
3.2.1 Notitie inzake de betekenis van geheimhouding en vertrouwelijkheid (2006).....	47
3.2.2 Geheimhouding & verzendwijze geheime stukken (2011)	47
3.2.3 Afspraken tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS (2013)	48
4. Opleggen in de praktijk	49
4.1 Aantal geheime agendapunten	49
4.2 Naleving wet- en regelgeving en beleid	50
4.2.1 Besluit en onderbouwing geheimhouding	51
4.2.2 Herkenbaarheid geheimhouding.....	53
4.3 Kennisneming.....	54
4.4 Besloten vergaderingen	55

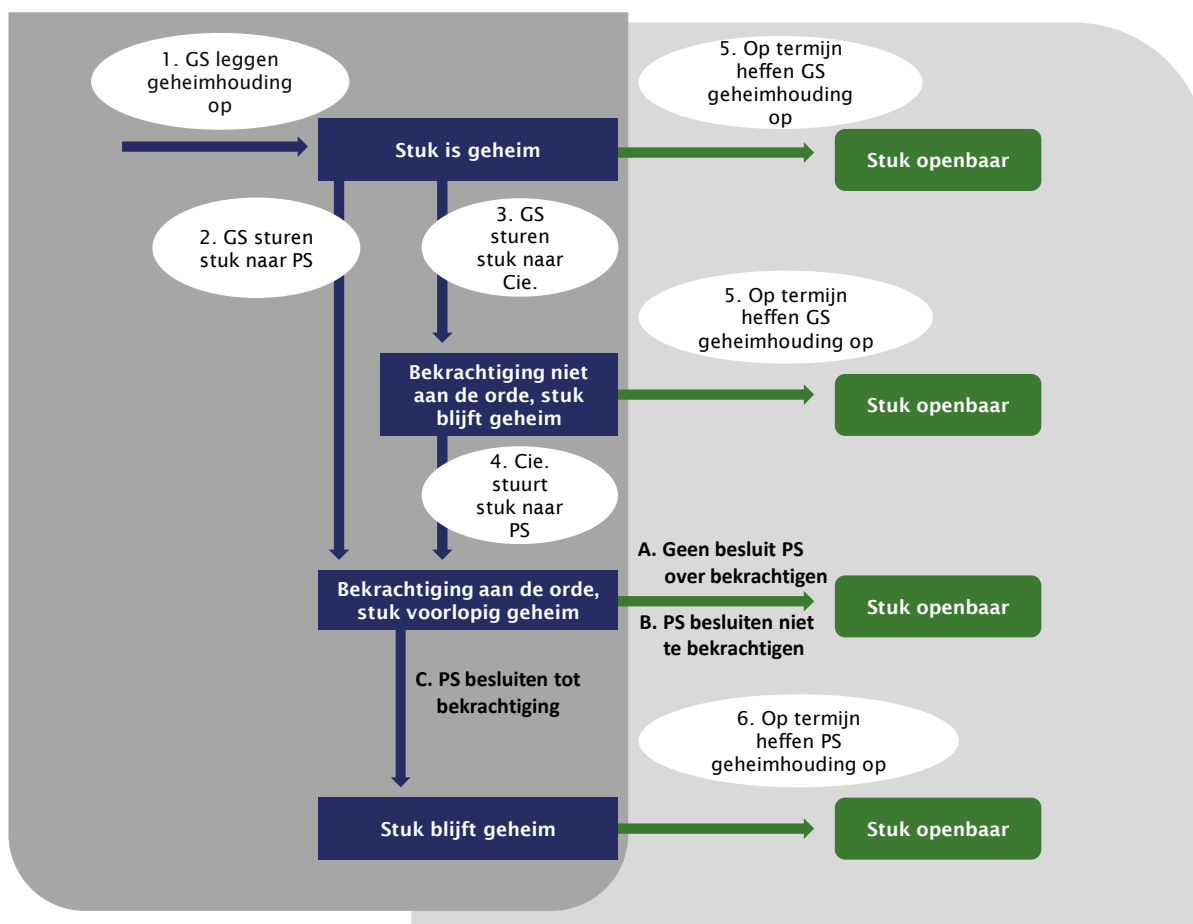
4.5	Centrale registratie	56
5.	Bekrachten in de praktijk	57
5.1	Naleving wet- en regelgeving	57
5.2	Centrale registratie	58
6.	Opheffen in de praktijk	59
6.1	Naleving wet- en regelgeving	59
6.2	Opheffen en openbaar maken	60
6.3	Centrale registratie	62
BIJLAGE A Lijst van geraadpleegde bronnen		65
BIJLAGE B Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen		67
BIJLAGE C Relevante wetsartikelen		69
BIJLAGE D Fictieve casus		73

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



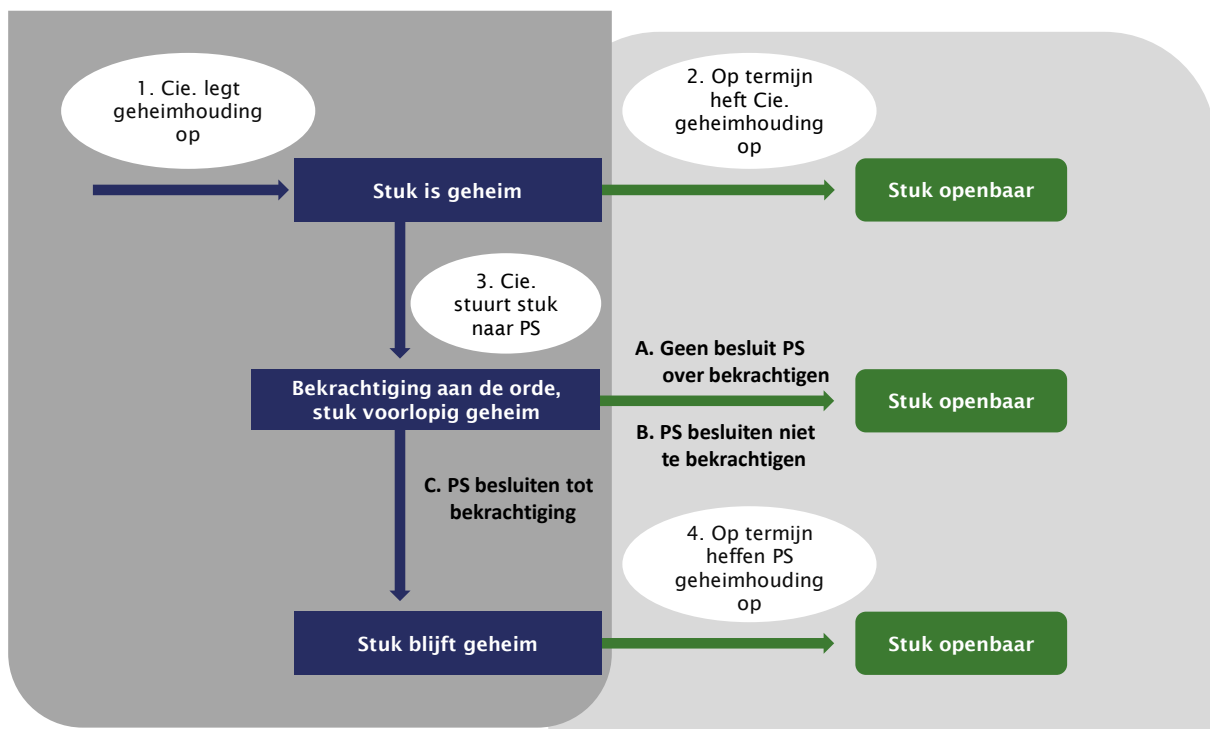
1. GS hebben de bevoegdheid om geheimhouding op stukken (en het behandelde tijdens een GS-vergadering) te leggen. Dit besluit moet goed worden onderbouwd. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.¹ De

¹ 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.² 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.

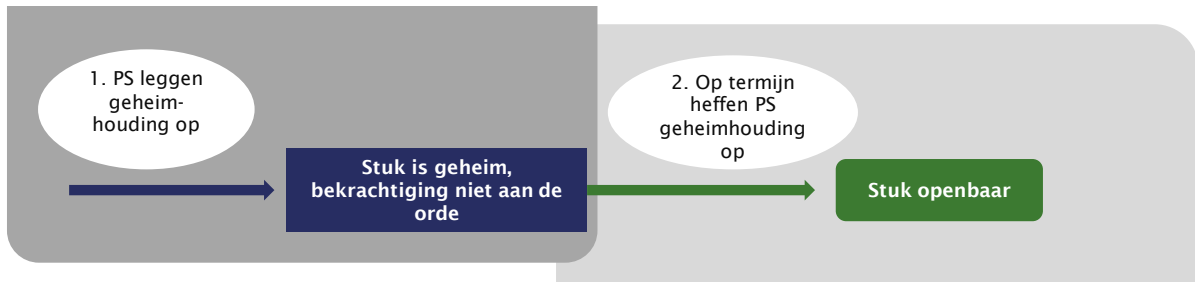
II. Geheimhouding stukken; Statencommissie legt geheimhouding op



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).

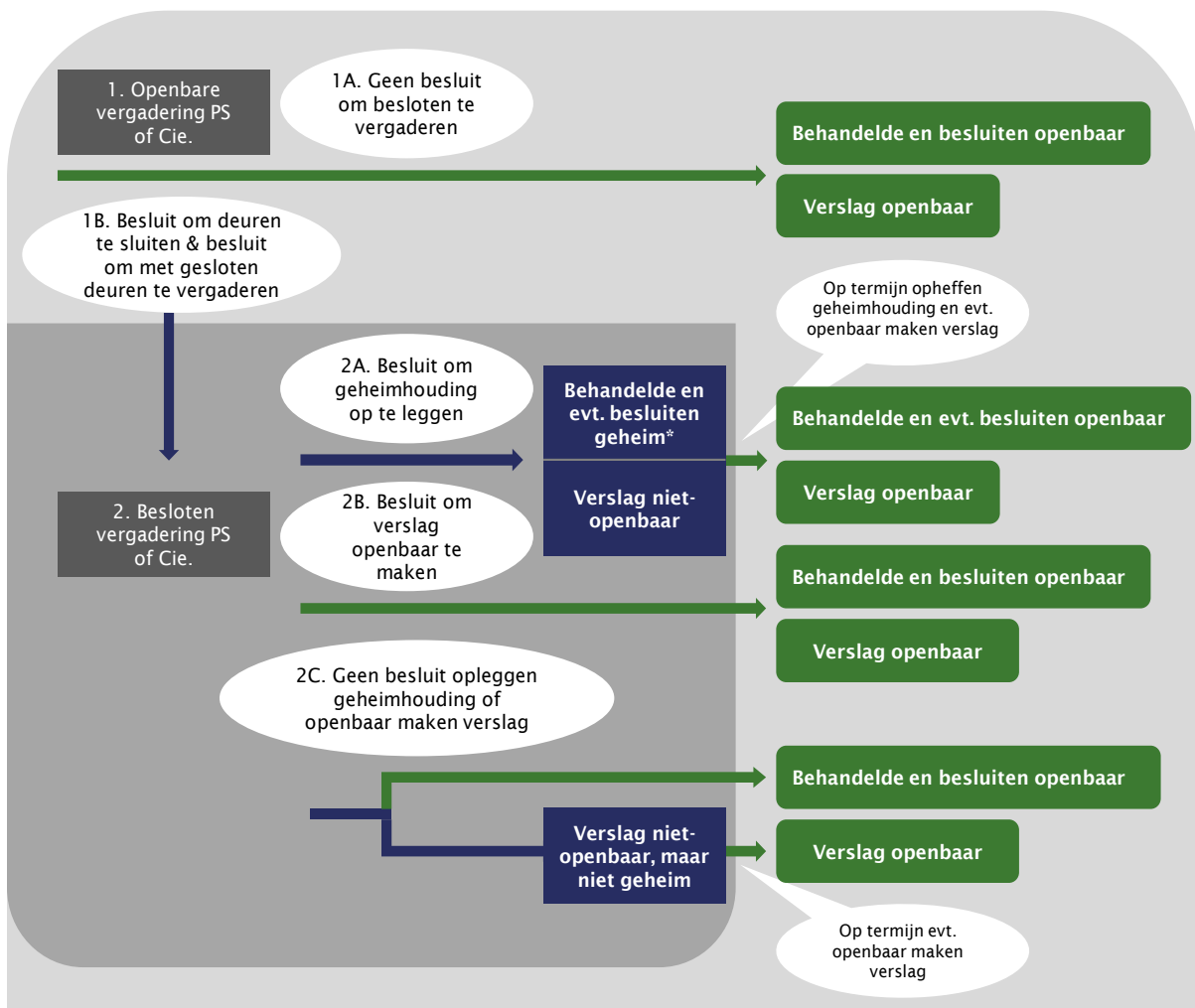
² Voor nadere toelichting over de status van het stuk, indien PS niet bekrachtigen, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 22.

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.³ 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).

³ 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 Zuid-Holland niet altijd 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 en het provinciale beleid omtrent geheimhouding zijn in lijn met de wettelijke regels. Het provinciale beleid is niet formeel vastgelegd.

De provinciale regels zijn in lijn met de landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De provincie Zuid-Holland hanteert enkele aanvullende regels, bijvoorbeeld wie er bij een besloten vergadering van een Statencommissie aanwezig mag zijn. Het provinciaal beleid is vastgelegd in losse documenten en afspraken. In de provincie Zuid-Holland ontbreekt een door PS en/of GS vastgestelde werkwijze omtrent geheimhouding. In de recente afspraken die gemaakt zijn tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS lijken goede voorwaarden te zijn gecreëerd om de landelijke regels te kunnen naleven. Over het delen van geheime informatie uit een besloten vergadering tussen commissieleden en hun fracties, is geen eenduidige afspraak gemaakt, omdat commissieleden zelf een afweging moeten maken over het wel of niet delen van geheime informatie uit een besloten vergadering (bevinding 1 en 2).

Aanbeveling 1

PS en GS: Leg de afspraken omtrent de procedures voor geheimhouding formeel vast in een gezamenlijk protocol of werkwijze, zodat een ieder op de hoogte is van de afspraken die gemaakt zijn.

De afspraken tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS zijn opgenomen in een mail. Van beide zijden is aangegeven dat er geen behoefte bestaat om de afspraken vast te leggen in bijvoorbeeld een protocol. De Rekenkamer merkt op dat het van belang is dat een ieder op de hoogte zou moeten kunnen zijn van de gemaakte afspraken. Daarbij geldt dat de afspraken ook betrekking hebben op GS en PS. Zij zouden zodoende de mogelijkheid moeten hebben om zich uit te spreken over de wenselijkheid van de afspraken.

Aanbeveling 2

PS: Stel een heldere richtlijn op, zodat commissieleden niet zelf een afweging moeten maken over het wel of niet delen van geheime informatie uit een besloten commissievergadering met hun fracties (zie ook aanbeveling 6).

Omdat het openbaar maken van geheime informatie voor de wet strafbaar is, mag er bij de leden van PS geen onduidelijkheid bestaan over wat wel en niet met wie gedeeld mag worden.

Deelconclusie 2

In de praktijk worden wet- en regelgeving omtrent geheimhouding niet altijd 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 en een extra bevinding. Deze bevindingen zijn samengevat en hieronder weergegeven (2a t/m 2e). De aanbevelingen 3 en 5 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 doorgaans afwezig.

PS hebben in de huidige Statenperiode geen geheimhouding opgelegd. Statencommissies hebben in de huidige Statenperiode drie keer geheimhouding gelegd op “het behandelde” in een vergadering. Een onderbouwing voor deze besluiten ontbrak. De onderbouwing van geheimhouding op de stukken die vanuit GS naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, is doorgaans afwezig. Zo ontbreken vaak verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet en een daarbij behorende toelichting. De stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn wel redelijk herkenbaar geheim.

Bij een steekproef van 20 geheime GS-agendapunten hebben GS in 13 gevallen een besluit genomen voor het opleggen van geheimhouding. De formulering is daarbij niet altijd correct, omdat veelal gesproken wordt over ‘het handhaven’ in plaats van ‘het opleggen’ van geheimhouding. De onderbouwing voor het plaatsen van stukken op de geheime agenda is (vrijwel) afwezig. Ook hier ontbreken vaak verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet en een toelichting daarbij. De stukken binnen GS zijn over het algemeen duidelijk herkenbaar geheim, door de vermelding ‘vertrouwelijk’ tot en met halverwege 2012 en daarna ‘geheim’ (bevinding 3).

In 2012 is de agendering van stukken in GS gewijzigd: A is Openbaar, B is Niet-openbaar, met termijn openbaar en C is Geheim. De Rekenkamer merkt op dat ook bij de B-agendapunten geheimhouding zou moeten worden opgelegd, net als bij de C-categorie. Immers, het is niet gewenst dat deze informatie voor een bepaalde termijn openbaar wordt en er gelden dezelfde uitzonderingsgronden voor, namelijk die van artikel 10 van de Wob (extra bevinding).

Aanbeveling 3

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 (1 januari 2013), het aantal geheime agendapunten binnen GS en PS aanzienlijk verminderd.

Aanbeveling 4

GS: Leg ook geheimhouding op bij B-agendapunten.

2b. Bekrachten

PS hebben drie keer geheimhouding bekrachtigd. Dit is in alle drie de gevallen gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering.⁴ Daarnaast zijn één keer geheime 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 drie keer geheimhouding bekrachtigd. Dit is in de eerstvolgende Statenvergadering (na ontvangst van het geheime stuk) gebeurd. Eenmaal zijn geheime stukken wel naar PS gestuurd, maar niet bekrachtigd. Dit betekent dat de geheimhouding in principe is vervallen. De geheime stukken vanuit GS gaan zelden naar PS als geheel (bevinding 7).

Aanbeveling 5

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

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

Aanbeveling 6

GS: Overweeg om geheime stukken altijd 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 bekrachtiging 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 vrijwel altijd een besluit daartoe genomen. Van één besloten vergadering ontbreekt het verslag. Er is (voor zover na te gaan) driemaal geheimhouding op het behandelde gelegd.

Er is acht keer sprake geweest van een besloten vergadering. Bij zeven van de acht besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Van één besloten vergadering ontbreekt het verslag. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergadering is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergadering geheimhouding is opgelegd. Voor zover na te gaan hebben PS en Statencommissies driemaal geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering gelegd. Voor vier vergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd, waardoor wat besproken is niet onder het regime van geheimhouding valt en besluiten van de besloten vergadering op de openbare besluitenlijst zouden moeten staan. Voor de besloten PS-vergadering waarbij geen geheimhouding is opgelegd, is het besluit niet openbaar gemaakt (bevinding 5).

⁴ De eerstvolgende Statenvergadering nadat PS geheime stukken van GS hebben ontvangen.

Aanbeveling 7

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 3). 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 eerder door hen bekrachtigde geheimhouding. Tweemaal is de geheimhouding van rechtswege vervallen. Ook GS hebben besluiten genomen om geheimhouding op te heffen. Het openbaar maken van voorheen geheime stukken of besluiten, gaat niet altijd goed. De provincie Zuid-Holland houdt voor zowel GS als PS niet systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Dit zou volgens het Reglement van Orde voor de geheime stukken waar Statencommissies geheimhouding op hebben gelegd, halfjaarlijks moeten gebeuren. Bij geheimhouding van stukken van GS en PS wordt soms een termijn genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren. Het is niet duidelijk of de geheimhouding dan van rechtswege vervalft of dat er nog een apart besluit moet worden genomen (bevinding 9, 10 en 11).

Aanbeveling 8

GS en PS: Benoem, indien mogelijk, een termijn of gebeurtenis voor zolang de geheimhouding zou moeten duren en geef daarbij aan of de geheimhouding dan van rechtswege vervalft 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 9

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 (aanbeveling 11), 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.⁵ 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 gemaakt⁶, 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. In Zuid-Holland gaat het plaatsen van voorheen geheime besluiten op het Stateninformatiesysteem (SIS) nog niet altijd goed. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat bij de geplande vernieuwing van het SIS, dit onderwerp de aandacht heeft.

2e. Kennisnemen en registreren

GS en PS hebben geen gezamenlijke, algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt in de provincie Zuid-Holland 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 afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. Wel heeft de griffie beschreven dat in principe de stukken bij de griffie kunnen worden ingezien en afgehaald tegen ondertekening voor ontvangst. (bevinding 4, 6, 8 en 12)

Aanbeveling 10

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 1), dan zou een dergelijke afspraak ook hierin opgenomen kunnen worden.

⁵ Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgegeven.

⁶ 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.

Aanbeveling 11

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.

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	Tot 2013 niet, daarna wel	Niet	Meestal wel
	Onderbouwing	Afwezig	Tot 2013 afwezig, daarna aanwezig	Afwezig	Afwezig
	Herkenbaar	Ja	Redelijk	Nee	Ja
Opheffen	Periodiek afwegen*	Nee	Ja, vanaf 2014	Nee	Nee
	Openbaar maken*	Nee	Ja, vanaf 2014	Nee	Nee
Centrale registratie*		Nee	Ja	Nee	Nee

* 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	Aanwezig	Afwezig	Deels aanwezig
	Herkenbaar	Redelijk	Ja	Ja	Redelijk
	Afspraken kennisneming*	Nee	Ja	Nee	Nee
Bekrachtigen	Besluit	23%	100%	50%	75%
	Eerstvolgende vergadering na ontvangst stuk	Deels	Meestal	Ja	Ja
Opheffen	Periodieke afweging*	Nee	Ja, vanaf 2014	Nee	Nee
	Openbaar maken*	Nee	Soms	Nee	Soms
Centrale registratie*		Nee	Ja	Nee	Nee

* 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 het Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



provincie **HOLLAND**
ZUID

Randstedelijke Rekenkamer
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor nota Openbaar, tenzij.

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar en heer Molenaar,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de conceptnota "Openbaar, tenzij" die u ons op 2 mei 2014 voor bestuurlijk wederhoor hebt toegezonden. In het hoofdlijnenakkoord van ons college is het streven naar een open en transparantie provincie opgenomen. Diverse acties zijn gaande om aan dit streven inhoud te geven. In deze context zien wij uw rapport als een welkome monitor om te bepalen hoe ver wij zijn in ons streven. In onze reactie gaan wij in op de aanbevelingen die u doet. Wij beperken ons hierbij tot onderwerpen die ons college aangaan. Wij onthouden ons van commentaar op aangelegenheden die de werkwijze van Provinciale Staten aangaan.

De wettelijke voorschriften waaraan wij hebben te voldoen hebt u getoetst. Een belangrijk punt is dat wij onze besluiten voor geheimhouding onvoldoende motiveren. Wij onderkennen dit en nemen dit verbeterpunt ter harte. Op dit punt is inmiddels een verbetering doorgevoerd. Als nuancering tekenen wij aan dat wij de betreffende dossiers zelf hebben onderzocht en in alle gevallen concluderen wij dat inhoudelijk terecht tot geheimhouding is besloten. In alle gevallen gaat het om zaken waarbij financiële en onderhandelingsbelangen in het spel zijn en soms persoonlijke omstandigheden. Dit neemt niet weg dat de besluiten in die zin gemotiveerd hadden moeten zijn.

Aanbevelingen.

De aanbeveling 4 om ook bij de B-agendapunten expliciet geheimhouding op te leggen hebben wij al ingevoerd.

Uw aanbeveling nummer 11 en de aanbevelingen 8 en 9 die hiermee samenhangen over het aanleggen van een register over geheimhouding, zowel voor de geheimhouding die aan een termijn is gebonden als voor de geheimhouding voor onbepaalde tijd, gaan wij implementeren.

Gedeputeerde Staten

Directie Leefomgeving en Bestuur
Afdeling Bestuur
Contact
F. Kok
T 070 - 441 63 26
f.kok@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum

21 MEI 2014

Ons kenmerk
PZH-2014-474686215

Uw kenmerk
2014/GM/056
Bijlagen

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



Wij gaan dit systematisch doen voor al onze besluiten vanaf 2013 en vanaf heden voeren wij tijdens het zomer- en kerstreces een herijking van deze lijsten uit.

Uw aanbeveling nummer 1 over het opstellen van een protocol over procedures met de griffie nemen wij niet direct over. Wij ervaren hiertoe vanuit de bestaande praktijk geen noodzaak. De gemaakte afspraken zijn schriftelijk vastgelegd en zij zijn voor alle betrokkenen helder en in de praktijk goed werkbaar. De werkwijze binnen onze provincie is zodanig dat dergelijke stukken altijd door tussenkomst van medewerkers die werken voor de directe ondersteuning van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten tot stand komen. Het vastleggen in een protocol is daardoor naar onze mening onnodig bureaucratiserend. Wij bespreken uw aanbeveling met Provinciale Staten en als van die zijde de aanbeveling wordt onderschreven, zullen wij hieraan medewerking verlenen

Aanbeveling nummer 3 over het motiveren van besluiten tot geheimhouding is zoals hiervoor vermeld per direct ingevoerd toen voor het eerst op deze tekortkoming werd gewezen. Wij voldoen daarmee aan de wettelijke vereisten.

De aanbevelingen (nummers 1, 3, 6 en 10) bespreken wij met Provinciale Staten. Onze inzet is hierbij de procedure of werkwijze geen bron van misverstanden te laten zijn.

Tot slot spreken wij onze waardering uit voor uw onderzoek. Wij onderschrijven het belang van "Openbaar, tenzij" volledig en uw aanbevelingen zien wij als waardevolle handreikingen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris,



mw. drs. J.A.M. Hilgersom

voorzitter,



drs. J. Smit



Reactie presidium

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van het presidium van de provincie Zuid-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.



provincie **HOLLAND**
ZUID

Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. mevrouw A. Hoenderdos-Metselaar en
dhr. G. Molenaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor ten aanzien van de nota "Openbaar, tenzij".

Geachte mevrouw Hoenderdos en heer Molenaar,

Graag maken wij gebruik van de door u geboden mogelijkheid tot het leveren van bestuurlijk wederhoor ten aanzien van het conceptrapport "Openbaar, tenzij". Gelet op het feitelijk wederhoor dat eerder door de griffier ten aanzien van de Nota van bevindingen is geleverd, zullen wij ons nu zoveel mogelijk beperken tot de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Tevens zullen wij ons beperken tot de aanbevelingen welke betrekking hebben op de geheimhoudingspraktijk bij Provinciale Staten van Zuid-Holland (PS).

Met u zijn wij van mening dat openbaarheid en transparantie van bestuur van groot belang zijn in een democratisch staatsbestel. Het is daarom zaak om de hoeveelheid informatie die geheim verklaard wordt zo gering mogelijk te laten zijn. En wanneer er dan toch aanleiding wordt gezien om bepaalde informatie voor kortere of langere tijd geheim te laten zijn, is het belangrijk dat de geheimverklaring daarvan met inachtneming van alle daaraan gestelde voorschriften in wet- en regelgeving plaatsvindt. Uw rapportage beschouwen wij dan ook als een nuttige handreiking en wij zullen uw bevindingen en aanbevelingen ter harte nemen.

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en bus 65
stoppen bij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

Dit gesteld hebbende, zouden wij ten aanzien van het conceptrapport graag de navolgende opmerkingen willen maken.

Met betrekking tot de hoofd- en deelconclusies merken wij allereerst op dat u daarin spreekt van "de provincie Zuid-Holland". Het zou in onze optiek echter aanbeveling verdienen om in de hoofd- en deelconclusies onderscheid te maken tussen GS en PS, zoals dat ook in de aanbevelingen bij de deelconclusies is gedaan heeft gedaan.

Presidium

Griffier
Statengriffie
Contact
R.T.J. van Halen
T 070 - 441 82 38
rtj.van.halen@pzh.nl

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
20 mei 2014
Ons kenmerk
-
Uw kenmerk
2014/GM/06
Bijlagen
-

Wanneer wij het rapport in zijn totaliteit bezien, stellen wij vast dat Provinciale Staten in overwegende mate voldoen aan de vereisten die wet- en regelgeving aan geheimhouding stellen. Slechts in incidentele gevallen zijn de wettelijke bepalingen door PS niet of onvoldoende gevolgd. Voor een aantal zaken in de praktische uitvoering van de wetgeving (zoals een centrale registratie) die niet uit wet- of regelgeving voortvloeien maar door u als wenselijk zijn gekenschetst, is verdere verbetering mogelijk.

In de hoofdconclusie van het rapport wordt het echter zo verwoord, dat de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding door de provincie Zuid-Holland "niet altijd worden gevolgd". Hoewel strikt genomen niet onjuist, kunnen deze bewoordingen zonder verdere lezing van het rapport leiden tot een gedachte dat er bij de provincie Zuid-Holland nogal wat mis is op gebied van geheimhouding. Het presidium vindt het om die reden meer aansluiten bij de praktijk indien de hoofdconclusie zou luiden dat de wet- en regelgeving inzake geheimhouding in overwegende mate worden nageleefd, behoudens de enkele gevallen waarin zaken niet naar behoren zijn verlopen.

Ten aanzien van de aanbevelingen die betrekking hebben op PS, willen wij het volgende meegeven.

In aanbeveling 1 doet u de suggestie om de afspraken omtrent de procedures voor geheimhouding formeel in een gezamenlijk protocol of werkwijzebeschrijving vast te leggen, zodat een ieder op de hoogte kan zijn van de afspraken die gemaakt zijn. Wij kunnen deze gedachte onderschrijven. Wij zullen hierover dan ook met het college in gesprek gaan om de bestaande afspraken in een gezamenlijk protocol vast te leggen.

Verder zijn wij graag bereid te kijken naar een heldere richtlijn voor commissieleden (aanbeveling 2). Lastig is wel, zoals u ook constateert, dat de Provinciewet op dit punt niet geheel scherp is en op onderdelen ruimte laat voor verschillende interpretaties. Zoals u bekend is, hebben wij in het verleden reeds getracht een handreiking op dit punt op te geven. Daarbij bleek dat er altijd een eigen verantwoordelijkheid bij het commissielid resteert. Ten opzichte van de eerdere handreiking is uw rapport voor ons aanleiding om te streven naar meer duidelijkheid op dit specifieke punt. Het presidium is voornemens om de minister van Binnenlandse Zaken hierover om advies te vragen.

Met aanbeveling 3 zijn wij het van harte eens en zullen daar naar handelen.

De bedoeling van aanbeveling 5 is ons niet geheel duidelijk. De aanbeveling luidt: "neem na ontvangst van een geheim stuk altijd een besluit over het bekrachtigen van de geheimhouding in de eerstvolgende PS-vergadering". Wanneer dit letterlijk wordt gelezen, dan lijkt deze aanbeveling tot uitdrukking willen te brengen dat dit zou dienen te gelden voor alle geheime stukken. Bekrachtiging van geheimhouding is echter slechts vereist ten aanzien van stukken die tot het orgaan PS als zodanig gericht zijn. En daarvoor geldt reeds het wettelijke voorschrift dat de geheimhouding in de eerstvolgende vergadering van PS bekrachtigd dient te worden. Ten aanzien van die stukken zou deze aanbeveling dan overbodig zijn.

Wanneer met aanbeveling 5 inderdaad bedoeld mocht zijn om ook alle overige geheime stukken, ten aanzien waarvan de Provinciewet strikt genomen geen bekrachtiging voorschrijft, niettemin ook aan een bekrachtiging te onderwerpen, dan lijkt deze aanbeveling ons te ver te gaan. Bekrachtiging van dergelijke stukken zou ook verwarring kunnen wekken, omdat voor die stukken geldt dat zij krachtens de Provinciewet onverkort geheim blijven, ook wanneer de geheimhouding niet in de eerstvolgende vergadering van Provinciale Staten wordt bekrachtigd.

Met aanbeveling 6 wordt het college van GS in overweging gegeven om alle geheime stukken steeds aan het orgaan Provinciale Staten als zodanig te zenden, ook wanneer de betreffende stukken niet voor PS, maar bijvoorbeeld uitsluitend voor commissiebehandeling bestemd zijn. Mogelijk is hierin ook een achterliggende gedachte bij aanbeveling 5 gelegen. Wij merken bij deze aanbeveling op dat het uiteraard aan het college is om de adressering te bepalen van de geheime stukken die het college richting Provinciale Staten zendt. Daartegenover zullen Provinciale Staten er waarschijnlijk wel aan hechten dat geheime stukken toch met name tot het orgaan wordt gericht waarvoor het bestemd is. Het zou naar de mening van het presidium te ver gaan om Provinciale Staten te belasten met het bekrachtigen van geheimhouding ten aanzien van stukken die voor het overige geen enkele inhoudelijke behandeling zullen krijgen in een vergadering van PS, en ten tijde van de bekrachtiging veelal al behandeling in een Statencommissie hebben gekregen.

Zoals in het rapport ook tot uitdrukking komt, is aanbeveling 7 voor ons reeds standaard procedure. Op deze procedurestap zal ook toegezien blijven worden. Deze aanbeveling kan wat het presidium betreft vervallen.

Aanbeveling 8 kunnen wij -voor zover het Provinciale Staten betreft- onderschrijven. Zoals uit een door PS genomen bekrachtigingsbesluit mag blijken, hebben PS daar ook nu reeds oog voor. Situaties waarin na ommekomst van een bepaalde termijn toch ook nog een opheffingsbesluit genomen zou moeten worden, zien wij niet zo snel. Zo dergelijke gevallen zich kunnen voordoen, zullen wij trachten deze tot een minimum te beperken.

Het periodiek nagaan van opgelegde geheimhouding (aanbeveling 9) is reeds in ons Reglement van Orde voorzien. Zoals in het rapport terecht wordt geconstateerd, is echter niet consequent aan deze opdracht voldaan. Naar aanleiding van de aanbeveling zal dit in het vervolg wel consequent worden uitgevoerd. Daarbij merken wij op dat het ons voornemen is om PS voor te stellen dit éénmaal per jaar te laten plaatsvinden en dit te koppelen aan een duidelijk verantwoordingsmoment. Gedacht wordt aan de jaarverantwoording van de griffie.

Overigens zijn op dit punt reeds verbeteracties ondernomen. De griffie heeft de geheime stukken die de Staten van het college ontvangen heeft inmiddels geïnventariseerd en via het presidium het college verzocht aan te geven welke stukken daarvan naar haar mening nog geheim dienen te blijven. Van de stukken waarvan dat niet het geval is, zal de geheimhouding dan zo spoedig mogelijk door de Staten worden opgeheven. Daarna zullen deze openbare stukken worden gepubliceerd.

Met betrekking tot aanbeveling 10 merken wij op dat Provinciale Staten -ook volgens de op bladzijde 43 van uw rapport aangegeven bevindingen- reeds afspraken hebben vastgelegd, welke over het algemeen ook ten uitvoer worden gelegd (afhalen tegen ondertekening, of inzage bij meer volumineuze dossiers). Voor zover het stukken betreft waaraan door een Statencommissie geheimhouding is opgelegd, voeren deze afspraken en voorschriften terug op artikel 87 van het Reglement van orde, waarin de statengriffier de opdracht en bevoegdheid heeft gekregen dergelijke voorschriften te bepalen. Aldus zijn de gemaakte afspraken aan te merken als uitvoeringsregelgeving en hebben als zodanig een formeel karakter. Het presidium vraagt zich dan ook af of er in de vergelijkingstabel op bladzijde 16 van het rapport sprake is van een verschrijving aangezien daar is aangegeven dat er voor geheime stukken voor PS en de Statencommissie geen afspraken zouden bestaan omtrent de kennisneming daarvan. In onze optiek zou hier "ja" vermeld dienen te worden, voorzien van een groene bullet, in plaats van een rode.

Aanbeveling 11 kunnen wij van harte onderschrijven. Wij zullen de griffie verzoeken een en ander op de genoemde wijze te gaan registreren.

Naast bovengenoemde reacties ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen willen wij in algemene zin nog het volgende opmerken.

Allereerst is het ons opgevallen dat op verschillende plaatsen de term "van rechtswege vervallen" wordt gebruikt in relatie tot situaties waarin bij het opleggen van geheimhouding of bij de bekrachtiging daarvan een datum is bepaald, na ommekomst waarvan de geheimhouding van de betreffende stukken eindigt. In onze optiek vervalt de geheimhouding in dergelijke gevallen echter niet van rechtswege, doch ten gevolge van de werking van het specifiek daarop gerichte besluit van het bevoegde orgaan. De term "van rechtswege" wordt veelal gebruikt om consequenties aan te duiden welke wet- of regelgeving aan een bepaalde situatie verbindt, zonder dat een bevoegd orgaan nadere actie heeft ondernomen. Als zodanig wordt deze term ook gebruikt om situaties aan te duiden waarin overheidsorganen nalatig zijn geweest. Om verwarring met deze betekenis te voorkomen verzoeken wij u daarom deze term in de bedoelde gevallen te willen aanpassen.



Verder wordt op bladzijde 14 van het rapport vermeld dat de ambtelijke organisatie zou hebben aangegeven dat de openbaarmaking van voorheen geheime stukken bij de geplande vernieuwing van het SIS zou worden betrokken. Dit is echter niet het geval geweest. Het openbaar maken van stukken op het SIS vindt plaats door simpele plaatsing van die stukken bij de vergaderingen waarin die stukken behandeld zijn. Dit is in de huidige situatie al geen probleem en zal ook in een nieuw SIS geen bijzondere aandacht behoeven. Wél is van ambtelijke zijde met u gesproken over de wijze waarop geheime stukken in een uitsluitend voor Statenleden toegankelijk gedeelte van het nieuwe SIS geplaatst zouden kunnen worden. Vanwege beveiligingsrisico's wordt daar zowel door Statenleden zelf, als door de griffie uiterst terughoudend tegenaan gekeken.

Overigens wordt in de vorenbedoelde passage tevens aangegeven dat het plaatsen van voorheen geheime stukken op het SIS "nog niet altijd goed gaat". Ook gezien hetgeen hierover door de griffier in het kader van het feitelijk wederhoor is aangegeven, menen wij dat openbaarmaking van voorheen geheime stukken in de provincie Zuid-Holland, behoudens een enkele omissie, juist in overwegende mate goed verloopt. Wij zouden het op prijs stellen wanneer u uw bevinding ook op dit punt in genoemde zin zou verwoorden.

Tenslotte is het ons opgevallen dat in de provincievergelijking op bladzijde 16 van het rapport de provincie Noord-Holland anders beoordeeld is, dan de overige drie onderzochte provincies. Hoewel u de onderzoeksperiode van mei 2011 tot en met oktober 2013 heeft bepaald, worden de bevindingen voor de provincie Noord-Holland op meerdere plaatsen gewogen naar de situatie zoals die daar in de loop van 2013 of zelfs na afloop van de door u bepaalde onderzoeksperiode is ontstaan. Naar de mening van het presidium geeft de provincievergelijking op deze wijze een vertekend beeld.

Met vriendelijke groet,

het presidium van Provinciale Staten van Zuid-Holland,
de griffier, de voorzitter,





Nawoord Rekenkamer

GS

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat GS de aanbevelingen grotendeels overnemen en enkele aanbevelingen al geïmplementeerd hebben. De reactie van GS geeft geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

Presidium

De Rekenkamer dankt het presidium voor zijn reactie en is verheugd dat het rapport als een nuttige handreiking wordt beschouwd en dat het presidium onze bevindingen en aanbevelingen ter harte zal nemen. De reactie van het presidium geeft aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen. Wij volgen hieronder de volgorde van uw brief.

Allereerst over de formulering van de conclusies. Wij hebben er voor gekozen om in zowel de onderzoeksvragen als in de conclusies geen onderscheid te maken tussen GS en PS. Gelet op de verschillende bevindingen in het rapport, waaronder de bevindingen die betrekking hebben op het motiveren en opheffen van geheimhouding, vindt de Rekenkamer de conclusie gerechtvaardigd dat de regels omtrent geheimhouding niet altijd gevolgd worden.

Het presidium schrijft dat de bedoeling van aanbeveling 5 (neem na ontvangst van een geheim stuk altijd een besluit over het bekrachtigen van geheimhouding in de eerstvolgende PS-vergadering) niet geheel duidelijk is. De Rekenkamer doelt met deze aanbeveling alleen op stukken die aan PS als geheel gericht zijn. Dit is overeenkomstig het wettelijk voorschrift en komt voort uit de bevinding dat in de onderzochte periode bekrachtiging niet altijd heeft plaatsgevonden.

Aanbeveling 6 is aan GS gericht en betreft het adresseren van geheime stukken aan PS als geheel. Wij geven deze overweging mee vanuit het oogpunt dat dit voor PS-leden het voordeel heeft dat zij de informatie met fractiegenoten kunnen delen.

Voor wat betreft besloten vergaderingen (aanbeveling 7) hebben wij inderdaad gezien dat in de provincie Zuid-Holland altijd een besluit wordt genomen over het sluiten van de deuren en het vergaderen in beslotenheid. De aanbeveling die wat het presidium betreft kan vervallen, heeft echter betrekking op het aan het einde van de vergadering opleggen van geheimhouding op het behandelde. Uit het onderzoek is gebleken dat dat besluit niet altijd wordt genomen.

Met betrekking tot aanbeveling 10 merken wij op, zoals in bevinding 4 van ons rapport ook is opgenomen, dat tijdens ons onderzoek (inclusief het feitelijk wederhoor) ons niets is gebleken van door PS en GS gemaakte afspraken over het kennismaken van geheime stukken. De bepaling uit art. 87 van het RvO is ons bekend en heeft slechts betrekking op de stukken waarop door Statencommissies geheimhouding is gelegd. De bepaling heeft geen betrekking op de geheime stukken waarop GS geheimhouding hebben gelegd. Daarnaast is ons de brief van de griffie aan het presidium bekend (zie paragraaf 3.2.2.) waarin de griffie uiteenzet hoe Statenleden van geheime stukken kennis kunnen nemen. Wij hebben dit niet beschouwd als zijnde afspraken tussen GS en PS. In de betreffende brief is overigens ook door de griffie aangegeven dat er in formele zin niets is geregeld over de wijze waarop geheime stukken aan Statenleden worden verzonden.

Het presidium verzoekt ons om de term “van rechtswege” te vervangen omdat deze voor verwarring zou zorgen. Wij hebben de term gehanteerd om aan te geven dat er, op het moment dat geheimhouding niet meer relevant is, geen actie hoeft te worden ondernomen om de geheimhouding te laten vervallen. Hierbij is aangesloten bij de terminologie die door verschillende provincies wordt gebruikt. Het wel of niet hanteren van deze term is overigens verder aan de provincie, zolang maar expliciet duidelijk is of er na het verstrijken van een termijn of een gebeurtenis wel of niet een besluit genomen moet worden om de geheimhouding op te heffen.

Verder geeft het presidium aan dat de ambtelijke organisatie niet zou hebben aangegeven dat de openbaarmaking van voorheen geheime stukken bij de geplande vernieuwing van het SIS zou worden betrokken. De alinea waar het presidium op wijst gaat over GS. De betreffende passage is opgenomen in de feitelijke reactie van de provinciesecretaris op het rapport. Ook de andere opmerking gaat over openbaarmaking van besluiten van GS.

Ten slotte geeft het presidium aan dat de Rekenkamer in de provincievergelijking bij de provincie Noord-Holland wordt verwezen naar een situatie die na de onderzoeksperiode is ontstaan. In afbakening van het onderzoek (p. 3 van de onderzoeksopzet en paragraaf 1.3 rapport) is aangegeven dat de onderzoeksperiode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013, maar dat we niettemin gedurende het onderzoek zoveel mogelijk rekening hebben gehouden met actuele ontwikkelingen op het terrein van geheimhouding. In de provincie Noord-Holland zijn eind 2013 en begin 2014 besluiten door GS en PS genomen die betrekking hebben op de procedures rondom het opheffen van geheimhouding. Hier hebben wij recht aan willen doen. Voor wat betreft de bestudering van de geheime stukken en besloten vergaderingen, is in alle vier de provincies dezelfde periode onderzocht.

De behandeling in PS zien wij met belangstelling 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.⁷ 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.

⁷ 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.⁸ 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.

⁸ 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”⁹ 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.¹⁰ De besluiten die GS nemen zijn echter wel openbaar.¹¹ 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.¹²

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.

⁹ Artikel 11 Wet openbaarheid bestuur.

¹⁰ De Wob gaat er vanuit dat de informatie in beginsel openbaar is, maar dit moet nog wel in concrete geval worden vastgesteld.

¹¹ Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

¹² 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.¹³ 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).

¹³ 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
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoofdregeel: openbaar, tenzij ▪ Geheimhouding geldt voor iedereen die kennis neemt van informatie waarop geheimhouding rust. ▪ Schending van de geheimhouding is strafbaar. ▪ De redenen voor het opleggen van geheimhouding zijn opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 110 Grondwet ▪ O.a. 25 en 55 Provinciewet (PW) ▪ 272 Sr ▪ 10 Wob
PS	Vergaderingen <ul style="list-style-type: none"> ▪ In principe openbaar ▪ Kan ook met gesloten deuren als PS of voorzitter dat wenst ▪ PS nemen over beslotenheid een besluit ▪ Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen ▪ Op behandelde kan daarnaast nog (in dezelfde vergadering) expliciet geheimhouding worden gelegd ▪ Besluitenlijst openbaar tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 23 lid 1 PW ▪ 23 lid 2 PW ▪ 23 lid 3 PW ▪ 23 lid 4 PW ▪ 25 lid 1 PW ▪ 23 lid 5 PW
	Stukken ontvangen van GS, CdK of commissie <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stuk wordt onder geheimhouding naar PS gestuurd ▪ PS krijgen stuk onder "voorlopige geheimhouding", maar stuk is wel geheim 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 lid 2 PW ▪ 25 lid 2 PW

	Regels omtrent geheimhouding in het kort	Artikel
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bekrachtiging van geheimhouding door PS in eerst volgende vergadering ▪ Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 lid 3 PW ▪ 25 lid 4 PW
	<p>“Eigen” stukken (komt zelden voor)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PS leggen geheimhouding op ▪ Motivering vereist (Provinciewet, Wob) ▪ Bekrachtiging niet aan de orde <p>Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 lid 1 PW ▪ 3:46 & 3:47 Awb ▪ 25 lid 1 PW
Individuele Statenleden	<p>Stukken van GS, CdK of voorzitter commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stuk wordt onder geheimhouding aan individuele Statenleden gestuurd ▪ Indien het stuk niet wordt gestuurd naar PS: geen bekrachtiging en oplegger heft geheimhouding op 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 lid 2 PW ▪ 25 lid 4 PW
Staten-commissies	<p>Vergaderingen (is gelijk aan PS)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In principe openbaar ▪ Kan ook met gesloten deuren als PS of voorzitter dat wenst ▪ PS nemen over beslotenheid een besluit ▪ Verslag in dat geval niet openbaar, tenzij hiertoe een besluit is genomen ▪ Op behandelde kan daarnaast nog (in dezelfde vergadering) expliciet geheimhouding worden gelegd ▪ Besluitenlijst openbaar tenzij geheimhouding is opgelegd of in strijd met het openbaar belang 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 80 lid 5 jo. 23 lid 1 PW ▪ 80 lid 5 jo 23 lid 2 PW ▪ 80 lid 5 jo 23 lid 3 PW ▪ 80 lid 5 jo 23 lid 4 PW ▪ 91 lid 1 PW ▪ 80 lid 5 jo 23 lid 5 PW
	<p>Stukken van GS, CdK of voorzitter commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stuk wordt onder geheimhouding naar commissie gestuurd ▪ Commissie bekrachtigt niet en kan de geheimhouding niet opheffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 91 lid 2 PW
	<p>“Eigen” stukken (komt zelden voor)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Commissie legt geheimhouding op ▪ Motivering vereist (Provinciewet, Wob) ▪ Bekrachtiging niet aan de orde ▪ Commissie heft geheimhouding op, tenzij stuk naar PS wordt gestuurd 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 91 lid 1 PW ▪ 3:46 & 3:47 Awb ▪ 91 lid 3 PW
GS	<p>Vergaderingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinden in principe in beslotenheid plaats ▪ Verslagen zijn niet openbaar ▪ Besluiten zijn wel openbaar, tenzij: <ul style="list-style-type: none"> - GS geheimhouding hebben opgelegd - In strijd met openbaar belang (=uitzonderlijk) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 54 lid 1 PW ▪ 60 lid 3 PW
	<p>Stukken en behandelde</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ GS kunnen op zowel stukken als het behandelde geheimhouding opleggen. ▪ Opleggen geheimhouding moet gemotiveerd worden (PW, Wob) ▪ GS kunnen geheimhouding weer opheffen, tenzij de betreffende informatie naar PS is gegaan. Dan zijn PS bevoegd om geheimhouding op te heffen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 55 lid 1PW ▪ 3:46 & 3:47 Awb ▪ 55 lid 3 PW, 25 lid 2 en lid 4 PW

¹⁴ 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?		
Regels	Criterion 1	De provinciale regels zijn niet strijdig met nationale wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
Beleid	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?		
Opleggen	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"> • 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: <ul style="list-style-type: none"> ○ 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.
	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.
Bekrachtigen	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"> • PS hebben in de eerstvolgende PS-vergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachtigen.
	Criterion 8	Het bekrachtigen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.
Opheffen	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"> ▪ 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.
	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.¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸

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.

¹⁵ Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken.

¹⁶ Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken, p. 13.

¹⁷ Artikel 167 Provinciewet.

¹⁸ 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.¹⁹ Het gaat hierbij onder andere²⁰ 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.²¹ 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.²² 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.²³ Doordat de wettekst hier enige ruimte

¹⁹ Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur.

²⁰ Voor de volledige tekst van artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur, zie bijlage C.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.²⁴ 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.²⁵ Op basis van artikel 25 Provinciewet is bekrachtiging van de geheimhouding door PS vereist, op basis van artikel 55 Provinciewet niet. Uit de wetsgeschiedenis²⁶ lijkt dat het ene artikel betrekking heeft op alleen stukken en het andere artikel "ook" op andere informatie. Daarnaast bestaat er een rechterlijke uitspraak²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰

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:³¹

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;

²⁴ 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.

²⁵ Namelijk op basis van: artikel 25 lid 4 en 55 lid 3 Provinciewet.

²⁶ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 19 403, nr. 3, p.96.

²⁷ Rechtbank Assen 3 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010, Gst. 2003/130, m. nt. S.A.J. Munneke.

²⁸ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705.

²⁹ 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.

³⁰ VNG, vraag en antwoord geheimhouding en vertrouwelijkheid, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/vraag-en-antwoord>.

³¹ 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.³² Wie er recht heeft om bij besloten vergaderingen aanwezig te zijn mogen de PS-en en commissies in principe zelf bepalen.³³

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.³⁴ 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.³⁵

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.³⁶ 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.³⁷ 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.³⁸ 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

³² De Provinciewet geeft immers aan dat de geheimhouding geldt voor allen die daarvan kennis dragen.

³³ Al regelt de Provinciewet in een aantal gevallen wel een recht op toegang, zie bijvoorbeeld artikel 21 Provinciewet.

³⁴ ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610, m.nt. Broeksteeg.

³⁵ Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

³⁶ Hoge Raad 26 oktober 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2422, Gst. 2010, 109 m. nt. S.A.J. Munneke.

³⁷ Zie kader over andere begrippen, paragraaf 1.3.

³⁸ Hoge Raad 17 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610, Gst. 2006/13 m.nt. Red.

geheimhouding is, wordt marginaal getoetst.³⁹ 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.⁴⁰

³⁹ Rechtbank Overijssel 3 juli 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:1240, JG 2013/63 met annotatie door mr. drs. H. Doornhof.

⁴⁰ 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: De provinciale regels zijn in lijn met de landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De provincie Zuid-Holland hanteert enkele aanvullende regels, bijvoorbeeld wie er bij een besloten vergadering van een Statencommissie aanwezig mag zijn.

Toelichting:

De provinciale regels zijn in de provincie Zuid-Holland vastgelegd in het Reglement van Orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten van Zuid-Holland uit 2010 (RvO). In de huidige Statenperiode zijn geen veranderingen doorgevoerd in het RvO. 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 een aantal bepalingen opgenomen waarin de landelijke regels over geheimhouding zijn uitgewerkt. Daarnaast is een aantal aanvullende bepalingen opgenomen.

Statencommissies bezien halfjaarlijks of de geheimhouding moet worden gehandhaafd of opgeheven.⁴¹ De werkwijze is zodanig, dat de griffie een overzicht maakt van geheime stukken die de griffie onder zich heeft. Dit gaat met name om stukken die van GS afkomstig zijn. Dit overzicht wordt door de griffie aan de Provinciesecretaris gezonden, met de vraag om -in overleg met GS- aan te geven van welke op de lijst geplaatste

⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Artikel 87 lid 3 Reglement van Orde voor de vergaderingen van Provinciale Staten van Zuid-Holland e.a.

stukken de geheimhouding opgeheven kan worden. De reactie van de Provinciesecretaris wordt aan het Presidium voorgelegd.⁴²

In het RvO is verder opgenomen dat wanneer een spreker in de PS-vergadering zijn geheimhoudingsplicht schendt, hij door de voorzitter wordt gewaarschuwd. De spreker kan dan de woorden waarop de waarschuwing betrekking hebben terugnemen, waardoor deze niet in de notulen worden opgenomen.⁴³ De maatregelen die door PS, op voorstel van het Presidium of de voorzitter, kunnen worden genomen bij het schenden van de geheimhoudingsplicht door een PS-lid zijn:

- het uitsluiten van een lid van het kennismaken van geheime stukken over het onderwerp waar hij de geheimhouding van geschonden heeft;
- het ontzeggen van de toegang tot besloten vergaderingen over dat onderwerp.

De bovenstaande maatregelen kunnen worden opgelegd totdat de geheimhouding van het betreffende onderwerp is opgeheven.⁴⁴

3.1.2 Besloten vergaderingen

In het RvO is opgenomen wie er bij de besloten vergadering van een Statencommissie aanwezig mag zijn. Dit zijn, naast de voorzitter van de commissie en de fracties van die Statencommissie, personen die zijn uitgenodigd of toestemming van de commissie hebben om aanwezig te zijn.⁴⁵ Dit wordt per vergadering vastgesteld.

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 is in lijn met de provinciale en landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. In de provincie Zuid-Holland ontbreekt een vastgestelde werkwijze omtrent geheimhouding. Wel is provinciaal beleid vastgelegd in losse documenten en afspraken. In de recente afspraken die gemaakt zijn tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS lijken goede voorwaarden te zijn gecreëerd om de landelijke regels na te kunnen leven. Over de bepaling dat commissieleden in hun contacten met de fractie zelf een afweging moeten maken over het wel of niet delen van geheime informatie uit een besloten vergadering, merkt de Rekenkamer op dat dit niet bijdraagt aan eenduidigheid.

⁴² Provincie Zuid-Holland, e-mail griffie, 24 februari 2014.

⁴³ Provincie Zuid-Holland (2010), Artikel 27 Reglement van Orde voor de vergaderingen van PS van Zuid-Holland e.a.

⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2010), Artikel 29a Reglement van Orde voor de vergaderingen van PS van Zuid-Holland e.a.

⁴⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Artikel 74 Reglement van Orde voor de vergaderingen van PS van Zuid-Holland e.a.

Toelichting:

In deze paragraaf komen de volgende documenten en afspraken aan de orde:

- Notitie inzake de betekenis van geheimhouding en vertrouwelijkheid: Deze notitie van de Statengriffie aan de Statencommissie Samenleving van 12 januari 2006 gaat in op het verschil tussen geheimhouding en vertrouwelijkheid.
- Geheimhouding & verzendwijze geheime stukken: In deze brief aan het Presidium uit oktober 2011 is door de griffie ingegaan op de kring van personen waartoe de geheimhouding beperkt dient te blijven en de wijze van kennisname van geheime stukken.
- Afspraken van september 2013 tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat een werkwijze omtrent geheimhouding zowel aan de PS- als de GS-kant niet in een protocol of formele werkwijze is vastgelegd.

In het Coalitieakkoord 2011-2015 wordt het belang van een open en transparante provincie wel genoemd. Er wordt niet verwezen naar geheimhouding of openbaarheid van stukken en vergaderingen.

3.2.1 Notitie inzake de betekenis van geheimhouding en vertrouwelijkheid (2006)

In 2006 is door de Statengriffie een notitie voor de Statencommissie Samenleving opgesteld. Hierin wordt ingegaan op de termen geheimhouding en vertrouwelijk. Geconcludeerd wordt dat de term vertrouwelijkheid geen juridische betekenis heeft en het dus aan te bevelen valt enkel de term geheim en procedures omtrent geheimhouding te gebruiken. Daarnaast wordt aanbevolen om een protocol op te stellen waaraan zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau kenbaarheid moet worden gegeven.⁴⁶ Een dergelijk protocol is echter niet tot stand gekomen.⁴⁷

3.2.2 Geheimhouding & verzendwijze geheime stukken (2011)

In oktober 2011 heeft de Statengriffie in een brief aan het Presidium uiteengezet wat de regels zijn omtrent de kring van personen waartoe de geheimhouding beperkt dient te blijven, alsmede over de wijze waarop geheime stukken aan de commissie beschikbaar worden gesteld. De griffie geeft aan dat geheimhouding in acht genomen dient te worden door de totale kring van personen die daadwerkelijk bij de vergadering aanwezig is geweest, tegenover eenieder die daarbij niet aanwezig is geweest. De geheimhoudingsplicht geldt strikt genomen dus ook tegenover fractiegenoten die de besloten vergadering niet hebben bijgewoond. Echter, er is ook opgenomen dat commissieleden in hun contacten met de fractie voor zichzelf moeten afwegen op welke wijze men invulling geeft aan het samenstel van deze feiten.⁴⁸ De reden waarom een praktische invulling aan Statenleden is aanbevolen, hangt samen met de realiteit van het politieke bedrijf, aldus de griffie. Het is namelijk gebruikelijk dat fracties in gezamenlijk fractieverband hun gedachten en standpunten bepalen ten aanzien van de onderwerpen die aan hun oordeel onderworpen worden. Dit geldt ook voor zaken die in beslotenheid zijn besproken.⁴⁹ De Rekenkamer merkt hierover op dat er bij leden van PS geen onduidelijkheid mag ontstaan over wat wel en niet gedeeld zou mogen worden. In de brief is ook bepaald dat geheime stukken voortaan op de Statengriffie worden afgehaald tegen ondertekening voor ontvangst. Mocht een Statenlid in een enkel geval overigens niet in de gelegenheid te zijn om een geheim stuk tijdig op deze wijze af te halen, dan kan een fractiegenoot deze in zijn of haar plaats afhalen (eveneens tegen ondertekening). In een uiterst geval kan een geheim stuk via aangetekende post aan een Statenlid worden gezonden.⁵⁰

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2006), Notitie inzake de betekenis van geheimhouding en vertrouwelijkheid, p. 6.

⁴⁷ Provincie Zuid-Holland, e-mail griffie, 19 februari 2014.

⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2011), Brief Statengriffie aan Presidium over geheimhouding en verzendwijze geheime stukken, p. 2.

⁴⁹ Provincie Zuid-Holland, e-mail griffie, 24 februari 2014.

⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2011), Brief Statengriffie aan Presidium over geheimhouding en verzendwijze geheime stukken, p. 3.

3.2.3 Afspraken tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS (2013)

In september 2013 zijn afspraken gemaakt tussen de Statengriffie en de ambtelijke ondersteuning van GS. Deze zijn niet vastgelegd in een protocol. Van geen van beide kanten is er behoefte om dit via een protocol te formaliseren.⁵¹ De afspraken zijn hieronder weergegeven:

- Indien GS een geheim stuk aanleveren via GS-ondersteuning, wordt dit aangekondigd zodat de griffie zich kan voorbereiden op de afhandeling van het geheime stuk. Zo nodig vindt afstemming plaats met de griffier of het gehele stuk geheim moet zijn of dat dit kan worden beperkt tot een deel van het stuk; Daarbij wordt opgemerkt dat openbaarheid de regel is en dat geheimhouding tot een minimum beperkt wordt.
- Indien GS geheimhouding opleggen, wordt altijd gemotiveerd op basis van de relevante bepaling uit de Wob of een andere wettelijke bepaling. De keuze voor dit artikel wordt in het stuk kort nader gemotiveerd. Indien deze motivering ontbreekt, gaat het stuk terug voor een aanvulling;
- Indien GS geheimhouding opleggen, wordt op elke pagina van het desbetreffende stuk de term 'geheim' vermeld (bijvoorbeeld door middel van een koptekst). Indien deze aanduiding ontbreekt, wordt dit door de GS-ondersteuning aangevuld;
- GS is alert op de adressering van geheime stukken (PS of Statencommissie). Dit in verband met de bekrachtiging die op basis van de Provinciewet moet plaatsvinden in de eerste vergadering van PS indien stukken zijn overlegd aan PS;
- De griffie zal toetsen of stukken die bestemd zijn voor PS, ook aan PS zijn gericht. Adressering aan een Statencommissie kan niet worden gebruikt om een bekrachtigingsprocedure te voorkomen;
- GS geven in het ontwerpbesluit zoveel mogelijk aan wat de duur van de geheimhouding is;
- Een bekrachtigingsvoorstel aan PS wordt ingediend door het Presidium, omdat bekrachtiging en inhoudelijke bespreking soms wel en soms niet in eerstkomende Statenvergadering plaatsvinden. Over een eventuele geheimhoudingstermijn in de voordracht overlegt de griffie met GS-ondersteuning;
- De griffie geeft, indien mogelijk, geheime stukken een titel die het mogelijk maakt om het onderwerp te vermelden op de agenda van een Statencommissie of PS;
- De lijst van geheime stukken wordt jaarlijks opgeschoond door de griffie en GS ondersteuning en wordt waar mogelijk de geheimhouding opgeheven.⁵²

Bovenstaande afspraken zijn in lijn met de landelijke regels en lijken goede voorwaarden te zijn om de landelijke regels na te leven.

⁵¹ Provincie Zuid-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 24 februari 2014.

⁵² Provincie Zuid-Holland, e-mail griffie, 20 september 2013.

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. Over of er sprake is van (relatief) veel of weinig geheime 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 Statenperiode⁵³

PS/Statencommissie	Aantal
PS	4
Statencommissie Bestuur en Middelen (B&M)	2
Statencommissie Groen & Water (G&W)	3
Statencommissie Ruimte en Leefomgeving (R&L)	3
Statencommissie Verkeer en Milieu (V&M)	7
Onbekend	1
Totaal	20

Van de 20 geheime stukken zijn 19 geheime stukken/agendapunten in PS en/of Statencommissies behandeld.⁵⁴ Van één stuk is het onbekend of het aan de orde is geweest in een PS- of commissievergadering. Drie van de vier in PS geagendeerde onderwerpen met geheime stukken zijn ook in een Statencommissie aan de orde geweest. Dit zijn allemaal stukken waar GS geheimhouding hebben opgelegd.

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

⁵³ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

⁵⁴ 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 collegeperiode⁵⁵

GS	Aantal
2011 (vanaf 16 mei)	77
2012	111
2013 (tot en met oktober)	42
Totaal	230

In totaal zijn er afgelopen collegeperiode 230 geheime agendapunten aan bod geweest binnen GS. Verder blijkt er een grote afname van het aantal geheime agendapunten in 2013. Dit heeft wellicht te maken met de nieuwe agenda-indeling halverwege 2012. Op 5 juni 2012 hebben GS eveneens een nieuwe interne richtlijn vastgesteld waarin is besloten om niet meer de term 'vertrouwelijkheid' te hanteren.

Voor agendering van (geheime) stukken in GS is het volgende besloten: A is Openbaar, B is Niet-openbaar, met termijn openbaar en C is Geheim. De D-categorie heeft betrekking op uitwisselingsstukken en behoort niet tot de officiële GS-agenda. Voor de B-stukken geldt dat vermeld moet worden welke uitzonderingsgrond (uit artikel 10 Wob) zich voordoet. Deze besluitvorming is tijdelijk van aard, waarbij ook aangegeven zal moeten worden wanneer actieve openbaarmaking plaats zal vinden. Deze actieve openbaarmaking van type B-stukken gebeurt door het plaatsen van het besluit op de besluitenlijst van GS.

Extra bevinding

De Rekenkamer merkt op dat ook bij de B-agendapunten geheimhouding zou moeten worden opgelegd, net als bij de C-categorie. Immers, het is niet gewenst dat deze informatie voor een bepaalde termijn openbaar wordt en er gelden dezelfde uitzonderingsgronden voor, namelijk die van artikel 10 van de Wob.

4.2 Naleving wet- en regelgeving en beleid

Criterium 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,

⁵⁵ De onderzochte periode loopt van 19 april 2011 tot en met eind oktober 2013.

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.

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 drie keer geheimhouding opgelegd. Dit betrof in alle gevallen geheimhouding op “het behandelde” in een vergadering. Een onderbouwing voor deze besluiten ontbrak.

De onderbouwing van geheimhouding op de stukken die vanuit GS naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, is doorgaans afwezig. Zo ontbreken vaak verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet en een daarbij behorende toelichting. De stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn wel redelijk herkenbaar geheim.

Bij een steekproef van 20 agendapunten hebben GS in 13 gevallen een besluit genomen voor het opleggen van geheimhouding. De formulering is daarbij niet altijd correct, omdat veelal gesproken wordt over ‘het handhaven’ in plaats van ‘het opleggen’ van geheimhouding. De onderbouwing voor het plaatsen van een stuk op de geheime agenda is (vrijwel) afwezig. Ook hier ontbreken vaak verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet en een toelichting daarbij. De stukken binnen GS zijn over het algemeen herkenbaar geheim, door de vermelding ‘vertrouwelijk’ tot en met halverwege 2012 en daarna ‘geheim’.

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 stukken als op het behandelde in een besloten vergadering. In de provincie Zuid-Holland is er in de huidige Statenperiode geen geheimhouding op stukken gelegd. Wel hebben Statencommissies driemaal geheimhouding op het behandelde gelegd.⁵⁶ In de drie gevallen is de beslissing om geheimhouding op te leggen niet onderbouwd.

Voor stukken die in de huidige collegeperiode naar PS of Statencommissies zijn gegaan, is beoordeeld of de onderbouwing voor de opgelegde geheimhouding aanwezig was. 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.

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland, Commissievergaderingen B&M van 28 september 2011 en 18 januari 2012 en R&L van 6 juni 2012.

Tabel 5 Aanwezigheid onderbouwing stukken geheimhouding PS en Statencommissies⁵⁷

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	0	1	0	1	2
2012	0	1	0	3	4
2013	0	1	0	9	10
Totaal	0	3	0	13	16

Uit Tabel 5 blijkt dat voor het overgrote deel van de stukken die naar PS worden gestuurd, een onderbouwing afwezig is. Een toelichting en verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet ontbreken meestal.

GS kunnen geheimhouding opleggen op besluiten en op stukken. Voor de GS-stukken en besluiten is een steekproef genomen en zijn 20 agendapunten beoordeeld. Hierbij moet opgemerkt worden dat steeds is gekeken naar stukken waarover ook een besluit is genomen; de Rekenkamer heeft zo min mogelijk agendapunten die onder interne beraadslaging vallen willen beoordelen. Voor die punten geldt immers niet dat er geheimhouding zou moeten worden opgelegd. Dat onderscheid is met de huidige agendering van stukken in GS wel makkelijk te maken, omdat interne beraadslaging valt onder categorie D. Voor de wijziging van de agendering van GS in juni 2012 hadden GS echter ook nog een vertrouwelijke agenda. Op deze vertrouwelijke agenda stonden zowel B-, C- als D-stukken.⁵⁸

De Rekenkamer heeft een steekproef genomen van 20 geheime GS-agendapunten; 6 uit 2011, 7 uit 2012 en 7 uit 2013 (zie voor werkwijze paragraaf 1.4). In Tabel 6 is opgenomen hoe vaak GS voor wat betreft deze agendapunten een expliciet besluit tot het opleggen van geheimhouding hebben genomen.

Tabel 6 Aantal aparte besluiten GS tot opleggen van geheimhouding bij steekproef⁵⁹

Jaar	Omvang steekproef	Aantal besluiten
2011	6	3
2012	7	6
2013	7	4
Totaal	20	13

In 13 van de 20 gevallen hebben GS een expliciet besluit genomen tot het opleggen van geheimhouding. De formulering bij deze besluiten is echter vaak niet correct. Zo staat vermeld dat GS besluiten om de 'vertrouwelijkheid te handhaven'. Ten eerste gaat het niet om vertrouwelijkheid, maar om geheimhouding. Dit gaat vanaf halverwege 2012 wel goed als conform de nieuwe interne richtlijn wordt gesproken over geheimhouding. Daarnaast doet de tekst vermoeden dat vanuit de ambtelijke organisatie al geheimhouding is opgelegd die GS moeten handhaven. Dit is echter niet mogelijk. GS moeten namelijk een expliciet besluit nemen om geheimhouding op te leggen (indien zij dat willen).

In Tabel 7 is weergegeven in hoeverre de geheimhouding van de 20 geselecteerde stukken van GS zijn gemotiveerd.

⁵⁷ In totaal zijn er 20 geheime stukken/agendapunten in de huidige statenperiode in PS en Statencommissies aan bod geweest (zie Tabel 3). De Rekenkamer heeft 16 stukken/agendapunten beoordeeld, omdat 4 stukken waarin motivatie kan zijn opgenomen, niet meer te achterhalen zijn.

⁵⁸ Provincie Zuid-Holland, interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2013.

⁵⁹ De onderzochte periode loopt van 16 mei 2011 tot en met oktober 2013.

Tabel 7 Aanwezigheid onderbouwing opgelegde geheimhouding GS

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	0	0	0	6	6
2012	0	0	2	5	7
2013	0	0	4	3	7
Totaal	0	0	6	14	20

Uit Tabel 7 valt op dat de onderbouwing van de geheimhouding ook binnen GS veelal afwezig is. De beoordeelde besluiten uit 2013 bevatten vaker een motivering voor de geheimhouding dan in 2011 en 2012, maar deze is nog wel matig. Verwijzingen naar artikelen uit de Wob en de Provinciewet ontbreken vaak.

Voorstel tot geheimhouding

Het voorstel tot geheimhouding is de verantwoordelijkheid van de vakafdelingen. Het initiatief tot het opleggen van geheimhouding kan vanuit verschillende hoeken komen, maar hoe het uiteindelijk geagendeerd wordt is aan de vakafdelingen. De GS-ondersteuning beoordeelt de binnengekomen stukken of zij terecht openbaar of niet-openbaar zijn en bespreekt dit met de vakafdelingen. Besluitvorming vindt door GS plaats. De besluitenlijst van categorie A wordt opgenomen in het SIS, de rest wordt niet openbaar gemaakt. De geheime besluiten en stukken zijn alleen toegankelijk voor de betreffende vakafdeling en andere functioneel betrokkenen.⁶⁰

4.2.2 Herkenbaarheid geheimhouding

In Tabel 8 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime stukken zijn. Hierbij is als “duidelijk” 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 8 Herkenbaarheid geheime stukken PS en Statencommissies

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	1	0	2	3
2012	4	0	1	5
2013	2	7	3	12
Totaal	7	7	6	20

De stukken die vanuit GS naar PS en/of Statencommissies worden gestuurd zijn over het algemeen redelijk herkenbaar geheim. In Tabel 9 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime stukken/agendapunten van GS zijn. De stukken die in GS worden behandeld zijn over het algemeen duidelijk herkenbaar geheim.

Tabel 9 Herkenbaarheid geheime stukken GS

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	4	1	1	6
2012	5	2	0	7
2013	4	2	1	7
Totaal	13	5	2	20

⁶⁰ Provincie Zuid-Holland, interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2013.

4.3 Kennisneming

criterium 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 stukken. Wel heeft de griffie de wijze beschreven waarop geheime stukken beschikbaar worden gesteld aan PS (zie ook paragraaf 3.2.2.). In principe kunnen de stukken bij de griffie worden ingezien en afgehaald tegen ondertekening voor ontvangst. In een uiterst geval kan een geheim stuk aangetekend aan een PS lid worden verzonden. Deze werkwijze komt tot uitdrukking gedurende de huidige Statenperiode.

Toelichting:

In Tabel 10 is opgenomen hoe Statenleden van de geheime stukken kennis hebben kunnen nemen.

Tabel 10 Wijze van kennisneming in huidige Statenperiode⁶¹

Wijze van kennisneming	Aantal
Verstuurd (per post of e-mail)	0
Ter inzage gelegd	15
Afhalen	3
Onbekend	2
Totaal	20

In oktober 2011 heeft de griffie bepaald dat geheime stukken voortaan op de Statengriffie worden afgehaald tegen ondertekening voor ontvangst. Mocht een Statenlid in een enkel geval niet in de gelegenheid zijn om een geheim stuk tijdig op deze wijze af te halen, dan kan een fractiegenoot deze in zijn of haar plaats afhalen (eveneens tegen ondertekening). In een uiterst geval kan een geheim stuk via aangetekende post aan een Statenlid worden gezonden. Uit het overzicht blijkt dat, voor zover is na te gaan, de geheime stukken conform de afspraken niet zijn verstuurd. De stukken worden voornamelijk ter inzage gelegd of kunnen worden afgehaald bij de griffie. Van twee stukken is echter onbekend op welke wijze PS hiervan kennis hebben kunnen nemen.

⁶¹ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

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.

Bevinding 5: Er is acht keer sprake geweest van een besloten vergadering. Bij zeven van de acht besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Van één besloten vergadering ontbreekt het verslag. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergadering is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergadering geheimhouding is opgelegd.

Voor zover na te gaan hebben PS en Statencommissies driemaal geheimhouding op het behandelde in een vergadering gelegd. Voor vier vergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd, waardoor wat besproken is niet onder het regime van geheimhouding valt en besluiten van de besloten vergadering op de openbare besluitenlijst zouden moeten staan. Voor de besloten PS-vergadering waarbij geen geheimhouding is opgelegd, is het besluit niet openbaar gemaakt.

Toelichting:

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode acht keer in beslotenheid hebben vergaderd. In Tabel 11 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. De 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, zoals in het geval een gedeputeerde in beslotenheid mondeling een mededeling wil doen.

Tabel 11 Aantal besloten vergaderingen in huidige Statenperiode⁶²

PS/Commissie	Aantal
PS	1
Statencommissie B&M	2
Statencommissie G&W	2
Statencommissie R&L	2
Statencommissie V&M	1
Totaal	8

⁶² De onderzochte periode loopt van mei 2011 tot en met oktober 2013.

Indien een vergadering in beslotenheid zal worden voortgezet, dienen eerst de deuren gesloten te worden en vervolgens moeten PS of een Statencommissie besluiten om in beslotenheid te vergaderen. De Rekenkamer heeft in zeven van de acht gevallen kunnen constateren dat een afweging om in beslotenheid te vergaderen is gemaakt of een dergelijk besluit ook is genomen. Van één van de acht besloten vergaderingen is het verslag niet meer te achterhalen. Dit betrof de besloten vergadering van de Statencommissie V&M op 9 mei 2012. Hierdoor is niet na te gaan wat in deze vergadering is besproken dan wel besloten.

In drie gevallen is tijdens een besloten vergadering het besluit genomen om geheimhouding op te leggen op het behandelde (zie paragraaf 4.2.1). In de overige gevallen betekent dit 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. Dit is niet het geval. Tijdens de besloten vergadering van 27 juni 2012 hebben PS geen geheimhouding opgelegd, maar het besluit dat in de vergadering is genomen staat niet op de openbare besluitenlijst.⁶³

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 wordt in de provincie Zuid-Holland niet centraal geregistreerd. Dit geldt voor zowel PS als voor GS.

Toelichting:

In de provincie Zuid-Holland wordt het opleggen van geheimhouding door zowel PS als GS niet centraal geregistreerd.

⁶³ Provincie Zuid-Holland (2012), Openbare besluitenlijst PS-vergadering 27 juni 2012.

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 bekrachtiging 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.⁶⁴

Bevinding 7: PS hebben drie keer geheimhouding van de stukken bekrachtigd. Dit is in alle drie de gevallen in de eerstvolgende Statenvergadering gebeurd. Daarnaast zijn één keer geheime stukken aan PS gestuurd, waarbij PS geen besluit hebben genomen over het wel of niet bekrachten ervan. Hierdoor is de geheimhouding die op de stukken lag vervallen.

Toelichting:

PS hebben drie keer geheimhouding bekrachtigd, zoals in Tabel 12 is weergegeven.

Tabel 12 Aantal bekrachtigingen in huidige Statenperiode⁶⁵

Jaar	Aantal
2011	0
2012	0
2013	3 van de 4
Totaal	3 van de 4

Aan PS zijn in de huidige Statenperiode vier keer geheime stukken gestuurd (zie paragraaf 4.1). Drie keer hebben PS besloten om de voorlopige geheimhouding te bekrachten. Conform de afspraken tussen GS-ondersteuning en de griffie waren de stukken door het Presidium verstuurd, omdat bekrachtiging en inhoudelijke bespreking soms wel en soms niet in eerstkomende Statenvergadering plaatsvinden. De bekrachtiging van de drie stukken is afgedaan als hamerstuk waartegen geen enkel lid van PS bezwaar had, waardoor er niet in

⁶⁴ Over de situatie die dan ontstaat, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 22.

⁶⁵ De onderzochte periode loopt van mei 2011 tot en met oktober 2013.

beslotenheid vergaderd hoefde te worden.⁶⁶ Het is niet voorgekomen dat PS besloten hebben om de geheimhouding *niet* te bekrachtigen. Over één geheim stuk hadden PS geen besluit genomen om het wel of niet te bekrachtigen. Dit betrof het feitenrelaas over de Derde Merwedehaven. Deze stukken, die eerder aan PS waren verzonden, zijn na de Statenvergadering op 27 maart 2013 openbaar geworden.

5.2 Centrale registratie

criterium 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.

<p>Bevinding 8: Het bekrachtigen van geheimhouding wordt niet centraal geregistreerd in de provincie Zuid-Holland.</p>

Toelichting:

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

⁶⁶ Provincie Zuid-Holland (2013), Openbaar verslag PS-vergadering 11 september 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.⁶⁷

Bevinding 9: PS hebben in de huidige Statenperiode één keer geheimhouding opgeheven van eerder door hen bekrachtigde geheimhouding. Tweemaal is de geheimhouding van rechtswege vervallen. Ook GS hebben besluiten genomen om geheimhouding op te heffen.

Toelichting:

In Tabel 13 is het aantal opheffingsbesluiten van geheimhouding van PS weergegeven.

Tabel 13 Aantal opheffingsbesluiten van PS in huidige Statenperiode

Jaar	PS
2011	0
2012	0
2013	1
Totaal	1

⁶⁷ 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.

In de huidige Statenperiode hebben PS eenmaal besloten om geheimhouding op te heffen. Dit betrof de stukken van de Zuidplaspolder op 2 oktober 2013, die PS op 11 september 2013 hadden bekrachtigd. Daarnaast is één keer de geheimhouding op een stuk van rechtswege vervallen. Dit betrof de geheimhouding ten aanzien van de stukken betreffende de “Ontwikkelingen Nieuw-Reijerwaard” die PS ook op 11 september 2013 hadden bekrachtigd. In het bekrachtigingsvoorstel was een duidelijke termijn opgenomen, namelijk het moment van plaatsing in de Staatscourant, waardoor een afzonderlijk opheffingsbesluit niet meer nodig was.⁶⁸ Ook is één keer de geheimhouding op het behandelde van een Statencommissie van rechtswege vervallen.⁶⁹

GS nemen weleens besluiten tot het opheffen van geheimhouding, maar dit is de Rekenkamer niet (volledig) nagegaan. Voor de B-stukken van GS geldt dat deze op termijn openbaar worden en hiervoor hoeft geen apart besluit te worden genomen. Voor de C-stukken moet wel een apart opheffingsbesluit door GS worden genomen.

6.2 Opheffen en openbaar maken

Criterion 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 een 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 Zuid-Holland houdt voor zowel GS als PS niet systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen. Dit zou volgens het Reglement van Orde voor de geheime stukken van Statencommissies halfjaarlijks moeten gebeuren. Bij geheimhouding van stukken van GS en PS wordt soms een termijn genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren. Het is niet duidelijk of de geheimhouding dan van rechtswege vervalt of dat er nog een apart besluit moet worden genomen.

Toelichting:

In het Reglement van orde is opgenomen dat Statencommissies halfjaarlijks bezien of de geheimhouding moet worden gehandhaafd of opgeheven. De griffie heeft hierover aangegeven dat “*dit aspect lange tijd aan de aandacht is ontsnapt. Slechts eenmaal is er een opschoonactie gedaan. De griffie realiseert zich dat dit aspect voor verbetering vatbaar is. Enerzijds zullen deze “opschoonacties” stipt op de daartoe aangewezen momenten moeten gaan plaatsvinden. Anderzijds gaat het om een zodanig beperkt aantal stukken dat de interval wel wat ruimer gesteld kan worden. Gedacht wordt om het half jaar te verruimen naar een jaar.*”⁷⁰

⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2014), Reactie griffie feitelijk wederhoor d.d.11 april 2014.

⁶⁹ Verslag van de besloten vergadering van de Statencommissie R&L d.d. 6 juni 2012 over Nieuw-Reijerwaard was geheim tot de Statenvergadering op 27-6-2012.

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland, interview griffie, 10 oktober 2013.

In de Tabellen 14 en 15 is aangegeven hoeveel geheime stukken van PS en van GS een termijn bevatten.

Tabel 14 Aantal keer termijn genoemd bij geheime stukken/agendapunten PS

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	0	3
2012	1	4
2013	4	8
Totaal	5	15

Bij geheimhouding door PS is bij vijf van de twintig geheime stukken een termijn genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren. Hierdoor zou met relatief weinig inspanning nagegaan kunnen worden of de geheimhouding op deze stukken kan worden opgeheven.

Bij de selectie van twintig geheime agendapunten bij de GS blijkt dat bij zes geheime agendapunten een termijn wordt genoemd voor zolang de geheimhouding zou moeten duren (zie Tabel 15).

Tabel 15 Aantal keer termijn genoemd bij geheime stukken/agendapunten GS

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	2	4
2012	1	6
2013	3	4
Totaal	6	14

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat er periodieke opschoonacties bij GS worden uitgevoerd om na te gaan of de geheimhouding kan worden opgeheven. Het is echter onduidelijk met welke frequentie en wat die opschoonacties hebben opgeleverd.⁷¹ Het niet systematisch beoordelen van de noodzaak van geheimhouding kan tot gevolg hebben dat geheimhouding blijft rusten op stukken en/of besluiten die niet meer geheim zouden hoeven zijn.

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

⁷¹ Provincie Zuid-Holland, interview ambtelijke organisatie 10 oktober 2013.

geheimhouding op lag, vervolgens ook openbaar gemaakt moeten worden.⁷² 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 gemaakt⁷³, zodat een ieder kan weten dat op een bepaald stuk of besluit geen geheimhouding meer rust.

Bevinding 11: In het enkele geval dat PS deze Statenperiode geheimhouding hebben opgeheven, is de informatie niet alsnog openbaar gemaakt. Het stuk waarbij de geheimhouding van rechtswege was komen te vervallen is wel openbaar gemaakt. Voor GS geldt dat de besluiten waar geen geheimhouding meer op rust, openbaar gemaakt zouden moeten worden. Dit gaat echter nog niet altijd goed volgens de ambtelijke organisatie.

Toelichting:

Voor PS geldt dat ze de geheimhouding eenmaal deze Statenperiode hebben opgeheven.⁷⁴ In dat geval is niet duidelijk geworden of en hoe de stukken openbaar zijn gemaakt. Ze zijn niet op het Stateninformatiesysteem (SIS) geplaatst. Het stuk betreffende de vestiging van het voorkeursrecht in het gebied Nieuw Reijerwaard van oktober 2013 is wel openbaar gemaakt (via het SIS), nadat de door PS bij de bekrachtiging van de geheimhouding gestelde termijn was komen te vervallen.

Voor geheime besluiten bij GS geldt dat bij B-stukken de geheimhouding automatisch wordt opgeheven, omdat een termijn aan de geheimhouding is verbonden. Het besluit moet vervolgens op het Stateninformatiesysteem (SIS) geplaatst worden, maar dat gaat nog niet altijd goed. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat bij de geplande vernieuwing van het SIS, dit onderwerp de aandacht heeft.⁷⁵ Voor besluiten over C-stukken geldt dat als de geheimhouding wordt opgeheven, de besluiten ook op het SIS geplaatst moeten worden. Het is immers een openbaar besluit als de geheimhouding is opgeheven, maar dit is volgens de ambtelijke organisatie nog geen automatisme.⁷⁶ De Rekenkamer is niet nagaan of dit vaak voorkomt, omdat een selectie is gemaakt van 20 van de 230 geheime GS-stukken en niet is nagegaan in welke gevallen geheimhouding is opgeheven.

6.3 Centrale registratie

Criterion 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.

⁷² Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgeheven.

⁷³ 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.

⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2013), Voordracht van Presidium aan PS: Opheffing geheimhouding van stukken inzake de IRP-hoofdplanstructuur Zuidplaspolder (kenmerk 6630).

⁷⁵ Provincie Zuid-Holland (2014), Reactie ambtelijke organisatie feitelijk wederhoor d.d. 11 april 2014

⁷⁶ Provincie Zuid-Holland, interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2013.

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

Toelichting:

Zie ook paragraaf 4.5. De griffie houdt niet centraal bij welke stukken/vergaderingen van PS geheim zijn geweest. Dit geldt ook voor de geheime stukken van GS door de ambtelijke organisatie.



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

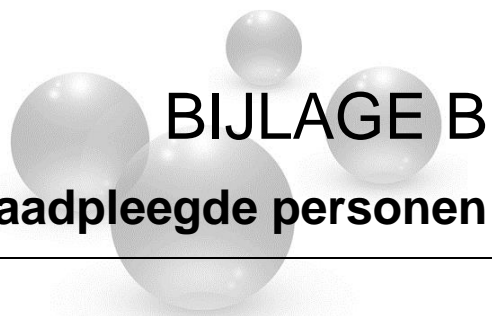
- Rechtbank Assen, 3 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010
- Hoge Raad, 17 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 26 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU2005
- Rechtbank 's-Hertogenbosch, 28 april 2009, ECLI:NL:RBSHE:2009:BK2792
- Hoge Raad, 26 oktober 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2422
- 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

Documenten provincie Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2006), Notitie inzake de betekenis van geheimhouding en vertrouwelijkheid
- Provincie Zuid-Holland (2010), Reglement van Orde voor de vergaderingen van PS van Zuid-Holland e.a.
- Provincie Zuid-Holland (2011), Geheimhouding & verzendwijze geheime stukken
- Provincie Zuid-Holland (2013), Nieuwe indeling agenda stukken GS
- Provincie Zuid-Holland (2013), Voordracht van Presidium aan PS, Opheffing geheimhouding van stukken inzake de IRP-hoofdplanstructuur Zuidplaspolder (kenmerk 6630)
- Provincie Zuid-Holland (2013), Openbaar verslag PS-vergadering 11 september 2013
- Provincie Zuid-Holland (2013), e-mail griffie, 20 september
- Provincie Zuid-Holland (2014), e-mails griffie, 19 februari en 24 februari
- Provincie Zuid-Holland (2014), e-mail ambtelijke organisatie, 24 februari



BIJLAGE B

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Algemeen

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

Geraadpleegde personen provincie Zuid-Holland

- Mevrouw B. Bos, Beleidsmedewerker Juridische Zaken
- De heer R. van Halen, Statenadviseur Juridische zaken
- De heer F. Kok, Coördinator Bibob en Wob
- De heer R. van der Sande, gedeputeerde

Deelnemers Statenbijeenkomst provincie Zuid-Holland d.d. 27 november 2013

- De heer T. Bril (VVD)
- Mevrouw M. van Dobben de Bruijn (VVD)
- De heer F. Dor (fractiemedewerker 50plus)
- Mevrouw A. van Egmond (GroenLinks)



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>Lid 1: De motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van het besluit.</p> <p>Lid 2: Daarbij wordt zo mogelijk vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen.</p> <p>Lid 3: 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>Lid 4: 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>Lid 1: De vergadering van provinciale staten wordt in het openbaar gehouden.</p> <p>Lid 2: 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>Lid 3: Provinciale staten beslissen vervolgens of met gesloten deuren zal worden vergaderd.</p> <p>Lid 4: Van een vergadering met gesloten deuren wordt een afzonderlijk verslag opgemaakt, dat niet openbaar wordt gemaakt tenzij provinciale staten anders beslissen.</p> <p>Lid 5: 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>Lid 1: 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>Lid 2: 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>Lid 3: 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>Lid 4: 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>Lid 1: De vergaderingen van gedeputeerde staten worden met gesloten deuren gehouden, voor zover gedeputeerde staten niet anders hebben bepaald. Lid 2: Het reglement van orde voor de vergaderingen kan regels geven omtrent de openbaarheid van de vergaderingen van gedeputeerde staten.</p>
Artikel 55 Provinciewet	<p>Lid 1: 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. Lid 2: 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. Lid 3: 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>Lid 1: 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. Lid 2: Gedeputeerde staten laten de kennisgeving of terinzagelegging achterwege voor zover deze in strijd is met het openbaar belang. Lid 3: 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>Lid 1: 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. Lid 2: De commissaris en de gedeputeerden zijn geen lid van een Statencommissie. Lid 3: 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. Lid 4: Een lid van provinciale staten is voorzitter van een Statencommissie. Lid 5: 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>Lid 1: 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>Lid 2: 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>Lid 3: 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>Lid 1: Gedeputeerde staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn aan provinciale staten verantwoording schuldig over het door hen gevoerde bestuur.</p> <p>Lid 2: Zij geven provinciale staten alle inlichtingen die provinciale staten voor de uitoefening van hun taak nodig hebben.</p> <p>Lid 3: Zij geven provinciale staten mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.</p> <p>Lid 4: Zij geven provinciale staten vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder e, f en h, indien provinciale staten daarom verzoeken of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. In het laatste geval nemen gedeputeerde staten geen besluit dan nadat provinciale staten hun wensen en bedenkingen terzake ter kennis van gedeputeerde staten hebben kunnen brengen.</p> <p>Lid 5: Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid provinciale staten zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.</p>
Artikel 272 Wetboek van Strafrecht	<p>Lid 1: 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>Lid 2: Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.</p>
Artikel 10 Wob	<p>Lid 1: Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen; b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden; c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld; d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen

Artikel	Tekst
	<p>inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.</p> <p>Lid 2: 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>Lid 3: Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voor zover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.</p> <p>Lid 4: Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing 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>Lid 5: Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.</p> <p>Lid 6: Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.</p> <p>Lid 7: 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>Lid 8: 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 beslotenheid⁷⁷, 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.⁷⁸

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.⁷⁹ 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.⁸⁰

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.⁸¹

⁷⁷ Artikel 54 Provinciewet.

⁷⁸ Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

⁷⁹ Deze grond is neergelegd in artikel 10 lid 2 sub b van de Wet openbaarheid bestuur.

⁸⁰ Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

⁸¹ 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.⁸² 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.⁸³

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.⁸⁴ 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.⁸⁵ Vervolgens beslissen PS of er in beslotenheid wordt vergaderd.⁸⁶ Van een besloten deel van de vergadering wordt een apart verslag gemaakt.

⁸² 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.

⁸³ Artikel 25 lid 2, artikel 55 lid 2 en artikel 91 lid 2 Provinciewet.

⁸⁴ Artikel 23 lid 1 Provinciewet.

⁸⁵ Artikel 23 lid 2 Provinciewet.

⁸⁶ Artikel 23 lid 3 Provinciewet.

Tenzij PS expliciet anders besluiten, is het verslag van een besloten vergadering niet openbaar.⁸⁷ PS kunnen daarnaast beslissen om op het behandelde ook geheimhouding te leggen.⁸⁸ Eén van de gevolgen daarvan is, dat ook het genomen besluit geheim is en dus niet openbaar gemaakt wordt.⁸⁹ Deze beslissing moet in de betreffende vergadering worden genomen. De regels omtrent besloten vergaderen gelden ook voor commissies.⁹⁰

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.⁹¹ 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.

⁸⁷ Artikel 23 lid 4 Provinciewet.

⁸⁸ Artikel 25 lid 1 Provinciewet.

⁸⁹ Artikel 23 lid 5 Provinciewet.

⁹⁰ In artikel 80 lid 5 van de Provinciewet is artikel 23 van toepassing verklaard op commissies.

⁹¹ Artikel 25 lid 3 Provinciewet. Zie voor nadere uitleg, paragraaf 2.2.1, voetnoot 22.

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.⁹² Wanneer een geheim stuk aan Provinciale Staten is overlegd en de geheimhouding door PS is bekrachtigd, moet de geheimhouding door PS worden opgeheven.⁹³

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.

⁹² Artikel 25, 55 en 91 Provinciewet.

⁹³ Artikel 25 lid 4 Provinciewet.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl