



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Openbaar, tenzij

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

Openbaar, tenzij

Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen
van geheimhouding

Provincie Noord-Holland

Amsterdam, juni 2014

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

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

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

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

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

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

Inhoudsopgave

Stroomschema's geheimhouding.....	5
Conclusies en aanbevelingen	9
Provincievergelijking	15
Reactie Gedeputeerde Staten	17
Reactie griffier	21
Nawoord Rekenkamer	25
1. Inleiding.....	27
1.1 Aanleiding en achtergrond	27
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	28
1.3 Afbakening	29
1.4 Werkwijze	30
1.5 Wettelijk kader	31
1.6 Beoordelingskader	33
2. Nationale kaders geheimhouding.....	35
2.1 Uitgangspunten en beginselen.....	35
2.1.1 Andere regimes	35
2.2 Nationale wet- en regelgeving.....	36
2.2.1 Bevoegdheid tot opleggen, bekrachtigen en opheffen.....	36
2.2.2 Voor wie geldt geheimhouding	37
2.2.3 Geheimhouding bij de rechter.....	38
3. Provinciale kaders geheimhouding.....	41
3.1 Provinciale regels	41
3.1.1 Geheime stukken.....	42
3.1.2 Besloten vergaderingen.....	42
3.2 Provinciaal beleid	43
3.2.1 Coalitieakkoord 2011-2015.....	44
3.2.2 Memo richtlijnen rond vertrouwelijkheid en openbaarheid voor GS en Werkwijze openbaarheid GS-besluiten (2012).....	44
3.2.3 Brief aan PS over de regels en werkwijze rond openbaarheid/beslotenheid (2012)	45
3.2.4 Werkwijze actief openbaar maken van besluiten waarvan de geheimhouding komt te vervallen (2014)	45
3.2.5 Besluit opschonen PS-geheimhoudingenlijst (2014).....	45
4. Opleggen in de praktijk	47
4.1 Aantal geheime agendapunten	47
4.2 Naleving wet- en regelgeving en beleid	48

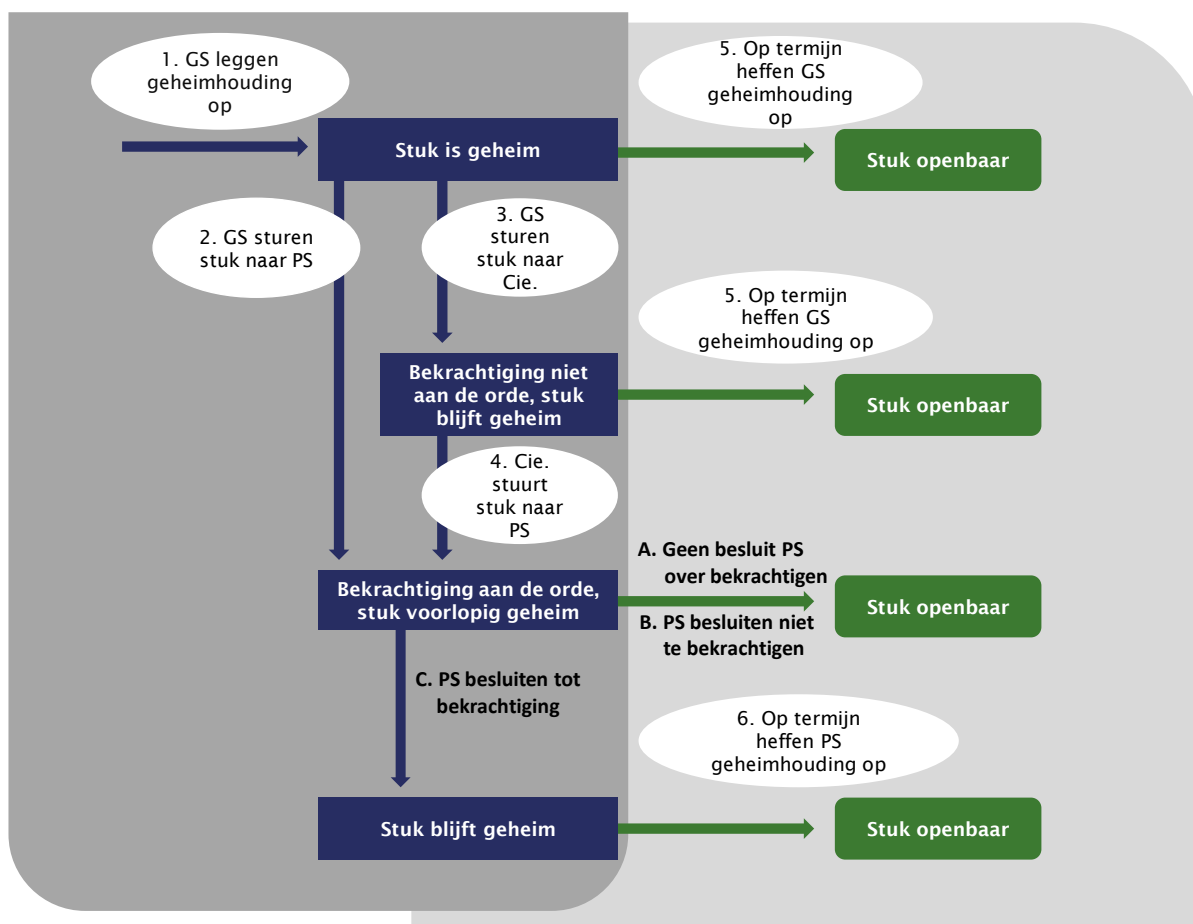
4.2.1	Besluit en onderbouwing geheimhouding	49
4.2.2	Herkenbaarheid geheimhouding.....	51
4.3	Kennisneming.....	52
4.4	Besloten vergaderingen	54
4.5	Centrale registratie	55
5.	Bekrachten in de praktijk	57
5.1	Naleving wet- en regelgeving.....	57
5.2	Centrale registratie	58
6.	Opheffen in de praktijk	59
6.1	Naleving wet- en regelgeving.....	59
6.2	Opheffen en openbaar maken	60
6.3	Centrale registratie	63
	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



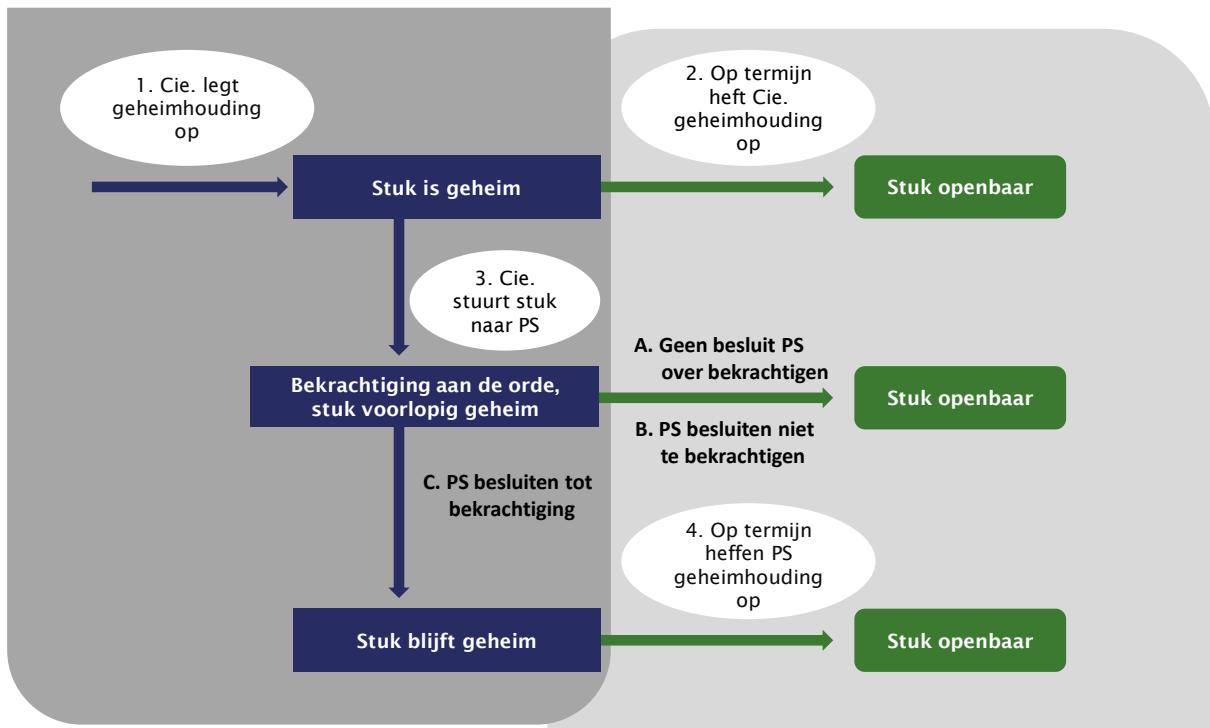
1. GS hebben de bevoegdheid om geheimhouding op stukken (en het behandelde tijdens een GS-vergadering) te leggen. Dit besluit moet goed worden onderbouwd. Geheimhouding kan alleen worden opgelegd als er sprake is van een belang zoals genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur.¹ De

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.

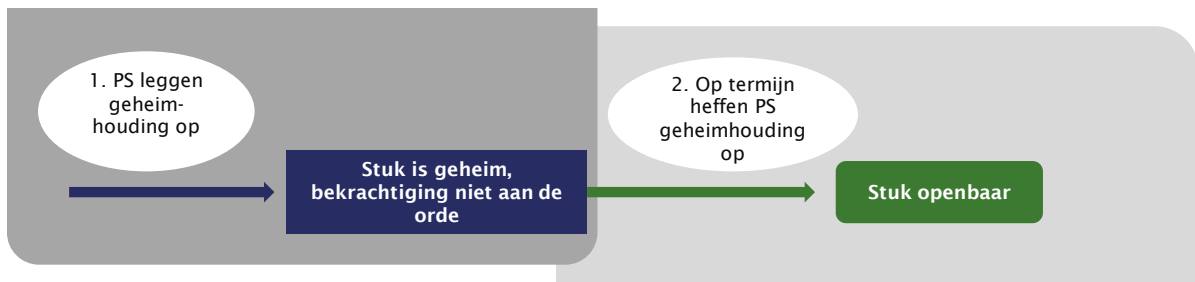
II. Geheimhouding stukken; Statencommissie legt geheimhouding op



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).

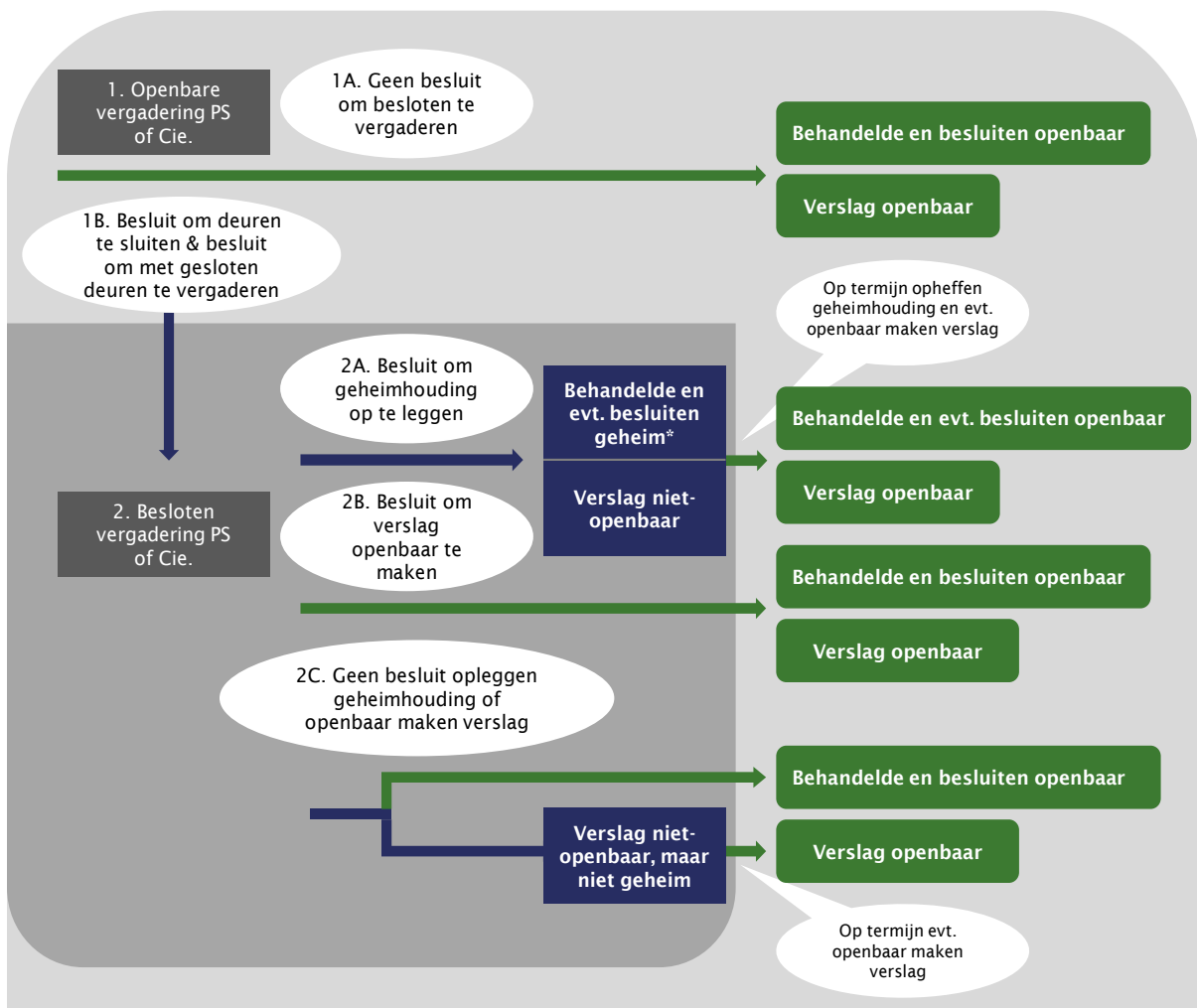
² Voor nadere toelichting over de status van het stuk, indien PS niet bekrachtigen, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 23.

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 Noord-Holland goed gevolgd. De provincie heeft de wettelijke regels uitgebreid vertaald in provinciale regels en provinciaal beleid waardoor de wet- en regelgeving goed kan worden nageleefd. Doordat over de regels en het beleid uitvoerig is gecommuniceerd en de werkwijze daarop is ingericht, komt het opleggen van geheimhouding substantieel minder voor dan voorheen.

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.

De provinciale regels zijn in lijn met de landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. De provincie Noord-Holland hanteert enkele aanvullende regels. Een aanvulling is de bepaling dat wanneer PS geheimhouding op een stuk willen opheffen, er op verzoek van het opleggend orgaan een overleg kan worden gevoerd. Een andere aanvulling is de afspraak over de wijze van kennisgeving en de bepalingen over wie er aanwezig mag zijn bij besloten vergaderingen. Ook het provinciale beleid is in lijn met provinciale en landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Het beleid (en de regels) omtrent geheimhouding is uitvoerig vastgelegd en gecommuniceerd, zowel binnen GS als richting de ambtelijke organisatie als richting PS. Onlangs zijn door zowel GS als PS besluiten genomen over de werkwijzen omtrent het opheffen van geheimhouding (bevinding 1 en 2).

Geen aanbevelingen.

Deelconclusie 2

In de praktijk worden wet- en regelgeving, provinciale regels en provinciaal beleid omtrent geheimhouding door de provincie nageleefd. Daarbij is ook gezorgd voor mogelijkheden om naleving van die wet- en regelgeving eenvoudiger te maken.

Deze deelconclusie is gebaseerd op de bevindingen 3 t/m 12. Deze bevindingen zijn samengevat en hieronder weergegeven (2a t/m 2e). De aanbevelingen 1 en 2 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 die vanuit GS naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, is doorgaans aanwezig of (voor 2011 en 2012) deels aanwezig. De onderbouwing op de stukken binnen GS was vaak afwezig, maar is vanaf 2013 wel aanwezig.

GS nemen sinds 1 januari 2013 per geheim agendapunt een besluit tot het opleggen van geheimhouding. GS hanteren sinds die datum niet meer een aparte geheime agenda en er zijn verschillende werkafspraken gemaakt waardoor het aantal geheime agendapunten aanzienlijk is afgenomen. Bij een steekproef van 20 geheime agendapunten is gebleken dat de onderbouwing bij een geheim agendapunt vóór de invoering van de nieuwe werkwijze doorgaans afwezig was. Bij de beoordeelde agendapunten vanaf januari 2013 is de onderbouwing wel

aanwezig. De stukken binnen GS waren redelijk herkenbaar geheim. Vanaf 2013 zijn de GS-stukken veel minder herkenbaar geheim dan in de jaren daarvoor. Dit is het gevolg van de nieuwe werkwijze, waarbij tijdens de vergadering de beslissing wordt genomen over het opleggen van geheimhouding. Naar aanleiding van deze bevinding wordt nu, indien geheimhouding wordt opgelegd, dit direct herkenbaar aangetekend op de stukken. PS en Statencommissies hebben in de huidige Statenperiode vier keer geheimhouding opgelegd. Dit betrof één keer geheimhouding op een stuk en drie keer geheimhouding op “het behandelde” in een vergadering. Een onderbouwing voor deze besluiten was (vrijwel) afwezig. De onderbouwing van geheimhouding op de stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd is aanwezig of deels aanwezig. De geheime stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn over het algemeen herkenbaar geheim (bevinding 3).

Aanbeveling 1

PS: Zorg ook bij het opleggen van geheimhouding door PS of Statencommissies voor een deugdelijke onderbouwing.

2b. Bekrachtigen

PS hebben alle geheime stukken bekrachtigd die aan PS zijn toegestuurd. In twee gevallen is dit op een later moment gebeurd dan in de eerstvolgende Statenvergadering⁴ en in twee andere gevallen kon het moment niet beoordeeld worden.

PS hebben voor alle 27 stukken die aan PS zijn overlegd de geheimhouding bekrachtigd. In 23 van de 27 gevallen is dit gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering. In twee gevallen is dit op een later moment gebeurd en in twee andere gevallen is dit niet te beoordelen, omdat het niet duidelijk is wanneer het document bij de griffie is binnengekomen. 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 in principe de geheimhouding.⁵ Het aantal bekrachtigingen komt overeen met het aantal geheime stukken dat vanuit GS naar PS is gestuurd (bevinding 7).

2c. Besloten vergaderingen

Bij besloten vergaderingen van Statencommissies wordt niet altijd een besluit daartoe genomen. Van vier van de 24 besloten vergaderingen zijn de verslagen niet meer in te zien. Het gaat hierbij om verslagen van commissievergaderingen. Er is (voor zover na te gaan) drie keer geheimhouding op het behandelde gelegd.

Er is 24 keer sprake geweest van een besloten vergadering. Bij 14 van de 24 besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Bij de vier besloten PS-vergaderingen is een dergelijk besluit wel genomen. Voor zover na te gaan hebben PS (één keer) en commissies (twee keer) in de huidige Statenperiode drie keer geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering gelegd. Van vier besloten commissievergaderingen zijn de verslagen niet meer te achterhalen; van twee besloten commissievergaderingen is het verslag wel opgesteld, maar niet te openen vanwege het ontbreken van het daaraan gekoppelde wachtwoord. Van twee andere besloten commissievergaderingen is geen verslag gemaakt. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergaderingen is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergaderingen geheimhouding is opgelegd.

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

⁵ Over de situatie die dan ontstaat, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 23.

Voor in ieder geval drie PS- en 14 commissievergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd. Dit betekent dat het regime van geheimhouding niet geldt en dat de eventuele besluiten die tijdens de besloten vergaderingen zijn genomen in principe openbaar zijn. Voor alle drie de besloten PS-vergaderingen waarbij geen geheimhouding is opgelegd, zijn de besluiten op de openbare besluitenlijst geplaatst (bevinding 5).

Aanbeveling 2

PS: Neem een besluit om besloten te vergaderen.

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

Aanbeveling 3

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 1). Voor de verschillende opties bij besloten vergaderingen, zie stroomschema op pagina 7.

2d. Opheffen

Geheimhouding wordt regelmatig door PS en GS opgeheven. Het openbaar maken verloopt nog niet altijd goed. De provincie houdt wel systematisch bij of de geheimhouding is opgeheven of is vervallen.

PS hebben in de huidige Statenperiode zeven keer geheimhouding opgeheven van eerder door hen bekrachtigde geheimhouding. Eén keer heeft een Statencommissie geheimhouding op het behandelde in de commissie opgeheven. Binnen GS werden doorgaans geen besluiten genomen om geheimhouding op te heffen. Vanaf 2013 is binnen GS afgesproken de geheimhouding te koppelen aan een termijn of een gebeurtenis, waarbij de geheimhouding van rechtswege vervalt na het verstrijken van de termijn of het intreden van die gebeurtenis. Ook vóór die tijd werd regelmatig een termijn verbonden aan de geheimhouding. Uit de formulering was niet altijd duidelijk of na afloop van de termijn de geheimhouding van rechtswege werd opgeheven of dat op dat moment nog een besluit tot het opheffen van geheimhouding moest worden genomen. In de zeven gevallen dat PS deze Statenperiode geheimhouding hebben opgeheven, is de informatie in twee gevallen alsnog openbaar gemaakt. Voor GS geldt vanaf 2014 dat ze zo snel mogelijk een beslissing nemen over het actief openbaar maken van het besluit als blijkt dat de geheimhouding van rechtswege is komen te vervallen. Vóór 2014 gold dat het besluit bij opheffing van geheimhouding niet alsnog op een openbare besluitenlijst werd geplaatst. De provincie Noord-Holland houdt vanaf 2014 voor zowel GS als PS systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven dan wel van rechtswege is vervallen (bevinding 9, 10, en 11).

Aanbeveling 4

PS: Maak de voorheen geheime informatie openbaar als de geheimhouding is opgeheven of van rechtswege is vervallen.

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.⁶ Dit kan door de stukken bijvoorbeeld bij de betreffende vergadering alsnog op internet te plaatsen.

2e. Kennisnemen en registreren

GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. De afspraken worden echter niet geheel nageleefd; in de gevallen waarin GS het stuk ter inzage bij de griffie hebben gelegd, is dit niet gemotiveerd.

Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt in de provincie Noord-Holland centraal geregistreerd. Voor PS en Statencommissies wordt niet bijgehouden wanneer er geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering is gelegd.

GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken. De hoofdregel is dat de geheime stukken per post worden verzonden. Dit blijkt in de huidige Statenperiode in de praktijk inderdaad het geval te zijn. Het besluit om een geheim stuk ter inzage te leggen bij de griffie kan alleen in uitzonderlijke gevallen door GS worden genomen. GS moeten dit besluit expliciet motiveren. De Rekenkamer heeft echter in de vijf gevallen waarin een document ter inzage is gelegd, geen motivatie aangetroffen.

Het opleggen van geheimhouding wordt in de provincie Noord-Holland zowel voor geheime stukken die naar PS zijn gestuurd als voor geheime stukken en besluiten die binnen GS blijven, centraal geregistreerd. Voor PS wordt alleen niet bijgehouden wanneer er geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering is gelegd. Ook het bekrachtigen van geheimhouding wordt centraal geregistreerd in de provincie Noord-Holland. De lijst met bekrachtigingen is in de huidige Statenperiode steeds geagendeerd op de PS-agenda. Vanaf maart 2014 staat ook een overzicht met stukken waarvan de geheimhouding is opgeheven op de agenda. Ook voor GS wordt bijgehouden wanneer de geheimhouding is opgeheven of is komen te vervallen (bevinding 4, 6, 8 en 12).

Aanbeveling 5

GS: Motiveer, conform het Reglement van Orde, het besluit om een geheim stuk ter inzage te leggen bij de griffie.

Aanbeveling 6

PS: Registreer ook het opleggen van geheimhouding op het behandelde tijdens een besloten vergadering van PS en/of Statencommissie.

⁶ Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgeheven.

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 Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

Randstedelijke Rekenkamer
De heer A. Wiggers
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

P.A.J.M. Kreuwel

MID/JD

Doorkiesnummer (023) 514 4622

kreuwelp@noord-holland.nl

1 | 2

Betreft: Bestuurlijke nota (concept) over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding bij de provincie Noord-Holland

Verzenddatum

21 MEI 2014

Kenmerk

366577-366641

Uw kenmerk

n.v.t.

Geachte heer Wiggers,

Op 2 mei j.l. ontvingen wij uw concept-rapportage inzake het onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in de provincie Noord-Holland, waarvoor wij u hartelijk danken. U heeft ons de gelegenheid gegeven om hierop binnen 15 werkdagen te reageren. Daar maken wij graag gebruik van.

Allereerst willen we opmerken dat we het een zeer helder rapport vinden waarin de regels omtrent geheimhouding duidelijk zijn weergegeven en door middel van stroomschema's inzichtelijk zijn gemaakt. Het rapport zal ons zeker van voordeel zijn bij de kennisoverdracht binnen onze eigen interne organisatie.

Verder zijn we uiteraard blij met de conclusie dat de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding goed worden gevolgd door de provincie Noord-Holland.

De randstedelijke rekenkamer heeft slechts één aanbeveling voor ons college, die betrekking heeft op de motivering van besluiten om een geheim stuk ter inzage te leggen bij de statengriffie in plaats van toe te sturen in een dubbel gesloten envelop. Volgens het Reglement van Orde kan een dergelijk besluit alleen in uitzonderlijke gevallen worden genomen en dient zo'n besluit daartoe expliciet te worden gemotiveerd. De randstedelijke rekenkamer heeft in de gevallen waarin een document ter inzage is gelegd echter geen motivatie aangetroffen.

Wij nemen de aanbeveling om dergelijke besluiten in het vervolg te motiveren graag over en zullen onze interne werkwijze hierop aanpassen.

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

Telefoon (023) 514 3143

Fax (023) 514 3030

Houtplein 33

Haarlem [2012 DE]

www.noord-holland.nl

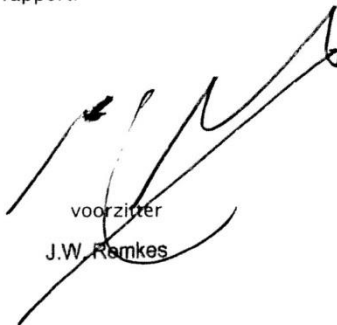
Ten slotte willen we u erop wijzen dat dit onderwerp onze blijvende aandacht heeft en dat we voortdurend op zoek blijven naar verdere verbeteringen in ons interne werkproces.

Wij wensen u veel succes met de afronding van het rapport.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris
G.E.A. van Craaikamp



voorzitter
J.W. Remkes



Reactie griffier

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van de griffier van de provincie Noord-Holland op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

De Randstedelijke Rekenkamer
t.a.v. mw. dr. Ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Statengriffier
Uw contactpersoon
J.J.M. Vrijburg
AD/STG

Doorkiesnummer (023) 514 3862
vrijburgj@noord-holland.nl

1 | 2

Betreft: reactie op rapport 'Openbaar, tenzij'

Geachte mevrouw Hoenderdos,

Graag maak ik gebruik van de mij geboden mogelijkheid om te reageren op de door de Randstedelijke Rekenkamer in concept opgestelde Bestuurlijke nota "*Openbaar, tenzij*" voor zover het betreft de voor PS en commissies gegeven aanbevelingen. U verzoekt mij om bij mijn reactie een praktische vertaalslag te maken van de aanbevelingen en aandachtspunten mee te geven indien PS zouden besluiten de aanbevelingen over te nemen.

Om te beginnen doet het mij deugd dat de Rekenkamer concludeert dat het proces rond geheimhouding in deze provincie goed is beschreven. De door PS vastgestelde regels in de vorm van de reglementen van orde van PS en de Statencommissies zijn in lijn met de wettelijke regels. Dit geldt evenzo voor het door GS, met input van de Statengriffie, vastgestelde beleid. Daarnaast doet het mij deugd dat in de onderlinge vergelijking tussen de vier provincies de statengriffie van Noord-Holland het relatief goed doet.

Uit het onderzoek blijkt overigens ook dat in de praktijk door de Statengriffie niet in alle opzichten overeenkomstig de regels en het beleid gehandeld is. Uit het rapport en de aanbevelingen is en wordt door de Statengriffie lering getrokken. Deze lering krijgt zijn vertaalslag in het bewaken van de werkprocessen met extra aandacht voor de draad van de voorzitter en het nalopen van een checklist. Daarnaast lijkt het de statengriffie aangewezen om de aanbevelingen en de vertaalslag daarvan te bespreken in een vergadering van de Agendacommissie van PS, waarin de voorzitters van de Statencommissies participeren.

Aanbeveling 1

PS: Zorg ook bij het opleggen van geheimhouding door PS of Statencommissies voor een deugdelijke onderbouwing.

Verzenddatum

27 MEI 2014

Kenmerk

372104/372051

Uw kenmerk 2014/AW/058

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Florapark 6
Haarlem [2012 HK]
www.noord-holland.nl

NH0001

De griffie zal bij het door PS of Statencommissies aan documenten opleggen van geheimhouding zorgdragen voor een deugdelijke motivering. Het opleggen van geheimhouding op een document kan geschieden op voorstel van GS maar ook autonoom door PS zelf bijvoorbeeld bij een verslag van een besloten PS-vergadering.

Aanbeveling 2

PS: Neem een besluit om besloten te vergaderen.

De griffie onderschrijft dat een PS- of commissievergadering of openbaar is of besloten. De griffie zal bewaken dat ingeval besloten vergaderd wordt daartoe een expliciet besluit wordt genomen. De griffie zal (via de draad van de voorzitter en een checklist) aansturen op het nemen van een besluit over het in beslotenheid vergaderen en dit bewaken. Ik betreur het dat van twee besloten vergaderingen geen notulen zijn gemaakt en dat de notulen van een tweetal besloten vergaderingen niet te openen zijn vanwege het daaraan gekoppelde wachtwoord.

Aanbeveling 3

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.

Zie de reactie bij aanbeveling 2.

Aanbeveling 4

PS: Maak de voorheen geheime informatie openbaar als de geheimhouding is opgeheven of van rechtswege is vervallen.

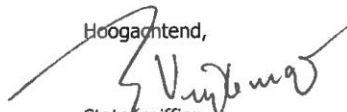
Hierover zijn algemene afspraken gemaakt waar het gaat om documenten waarvan de geheimhouding door PS is bekrachtigd en nadien is opgeheven. De griffie zal voor PS en Statencommissies bijhouden wanneer geheimhouding op het behandelde in een besloten vergadering is gelegd.

Aanbeveling 6

PS: Registreer ook het opleggen van geheimhouding op het behandelde tijdens een besloten vergadering van PS en/of Statencommissie.

Deze aanbeveling zal de griffie opvolgen.

Hoogachtend,



Stategriffier
mr. J.J.M. Vrijburg
Provincie Noord-Holland



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS en de griffier voor hun reacties. Wij zijn verheugd dat zowel het college van GS als de griffier aangeven dat, ondanks het feit dat de regels in de provincie Noord-Holland al goed gevolgd worden, het rapport gebruikt zal gaan worden voor nog verdere verbetering. De reacties van GS en de griffier geven geen aanleiding tot het maken van nadere opmerkingen.

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



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

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

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

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

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

De regels omtrent geheimhouding zijn vastgelegd in diverse wetten, waarvan de meeste in de Provinciewet. De wet bevat regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Tevens zijn in de wet de redenen voor geheimhouding vastgelegd. Daarnaast hebben Provinciale Staten de mogelijkheid om, bijvoorbeeld in hun Reglement van Orde, aanvullende regels te stellen. Het openbaar maken van geheime informatie is een strafbaar feit.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. Ook de werkgroep Arondéuslezing en het presidium⁹ zijn niet in dit onderzoek meegenomen. 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”¹⁰ 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.¹¹ De besluiten die GS nemen zijn echter wel openbaar.¹² 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.¹³

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.

⁹ In het RvO zijn bepalingen opgenomen over de uitzonderingen op de in beginsel openbare vergaderingen van het presidium (artikel 5 RvO).

¹⁰ Artikel 11 Wet openbaarheid bestuur.

¹¹ De Wob gaat er vanuit dat de informatie in beginsel openbaar is, maar dit moet nog wel in concrete geval worden vastgesteld.

¹² Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

¹³ 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.

Niettemin hebben we gedurende het onderzoek zoveel mogelijk rekening gehouden met actuele ontwikkelingen op het terrein van geheimhouding.

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.¹⁴ 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

¹⁴ Onder andere: Rekenkamer Amsterdam (2012), Handreiking geheimhouding en Rekenkamer Tilburg (2013), Licht op geheimhouding.

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).

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"> ▪ Hoofdregel: 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	<p>Vergaderingen</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 <p>Stukken ontvangen van GS, CdK of commissie</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Stuk wordt onder geheimhouding naar PS gestuurd 	<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 ▪ 25 lid 2 PW

	Regels omtrent geheimhouding in het kort	Artikel
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PS krijgen stuk onder “voorlopige geheimhouding”, maar stuk is wel geheim ▪ Bekrchtiging van geheimhouding door PS in eerst volgende vergadering ▪ Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen¹⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 25 lid 2 PW ▪ 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) ▪ Bekrchtiging niet aan de orde ▪ Alleen PS kunnen geheimhouding opheffen 	<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 bekrchtiging 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 bekrchtigt 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) ▪ Bekrchtiging 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

¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.¹⁸ 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.¹⁹

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.

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

¹⁷ Raad voor het openbaar bestuur (2012), Gij zult openbaar maken, p. 13.

¹⁸ Artikel 167 Provinciewet.

¹⁹ 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.²⁰ Het gaat hierbij onder andere²¹ 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.²² 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.²³ 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.²⁴ Doordat de wettekst hier enige ruimte

²⁰ Artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur.

²¹ Voor de volledige tekst van artikel 10 van de Wet openbaarheid bestuur, zie bijlage C.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶ Op basis van artikel 25 Provinciewet is bekrachtiging van de geheimhouding door PS vereist, op basis van artikel 55 Provinciewet niet. Uit de wetsgeschiedenis²⁷ lijkt dat het ene artikel betrekking heeft op alleen stukken en het andere artikel "ook" op andere informatie. Daarnaast bestaat er een rechterlijke uitspraak²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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.³¹

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:³²

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;

²⁵ 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.

²⁶ Namelijk op basis van: artikel 25 lid 4 en 55 lid 3 Provinciewet.

²⁷ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II 19 403, nr. 3, p.96.

²⁸ Rechtbank Assen 3 april 2003, ECLI:NL:RBASS:2003:AF7010, Gst. 2003/130, m. nt. S.A.J. Munneke.

²⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:705.

³⁰ 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.

³¹ VNG, vraag en antwoord geheimhouding en vertrouwelijkheid, <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/gemeentewet/vraag-en-antwoord>.

³² 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.³³ Wie er recht heeft om bij besloten vergaderingen aanwezig te zijn mogen de PS-en en commissies in principe zelf bepalen.³⁴

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.³⁵ 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.³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ 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.³⁹ 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

³³ De Provinciewet geeft immers aan dat de geheimhouding geldt voor allen die daarvan kennis dragen.

³⁴ Al regelt de Provinciewet in een aantal gevallen wel een recht op toegang, zie bijvoorbeeld artikel 21 Provinciewet.

³⁵ ABRvS 26 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610, m.nt. Broeksteeg.

³⁶ Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

³⁷ Hoge Raad 26 oktober 2010, ECLI:NL:PHR:2010:BM2422, Gst. 2010, 109 m. nt. S.A.J. Munneke.

³⁸ Zie kader over andere begrippen, paragraaf 1.3.

³⁹ Hoge Raad 17 mei 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS4610, Gst. 2006/13 m.nt. Red.

geheimhouding is, wordt marginaal getoetst.⁴⁰ 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.⁴¹

⁴⁰ Rechtbank Overijssel 3 juli 2013, ECLI:NL:RBOVE:2013:1240, JG 2013/63 met annotatie door mr. drs. H. Doornhof.

⁴¹ 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

criterium 1

De provinciale regels zijn niet strijdig met de 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 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 Noord-Holland hanteert enkele aanvullende regels. Een aanvulling is de bepaling dat wanneer PS geheimhouding op een stuk willen opheffen, er op verzoek van het opleggend orgaan een overleg kan worden gevoerd. Ook de afspraak over de wijze van kennisneming en de bepalingen over wie er aanwezig mag zijn bij besloten vergaderingen, zijn aanvullingen op de landelijke regels.

Toelichting:

De huidige provinciale regels zijn voor Provinciale Staten vastgelegd in het ‘Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten’ (RvO PS), vastgesteld op 11 maart 2013. De huidige provinciale regels voor Statencommissies zijn vastgelegd in het ‘Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies’ (RvO Statencommissies) van 26 september 2011. Eerder waren de provinciale regels opgenomen in het RvO PS en het RvO Statencommissies beiden vastgesteld op 31 januari 2011 en in het RvO PS, vastgesteld op 4 juni 2012. Er zijn deze Statenperiode geen wijzigingen geweest ten aanzien van geheimhouding in de reglementen. Daarnaast wordt in de gedragscode Noord-Holland van 11 maart 2013 nogmaals benadrukt dat Statenleden zorgvuldig met geheime informatie moeten omgaan en deze niet aan derden mogen verstrekken.⁴² In deze paragraaf laten we de regels die volledig overeenkomen met de Provinciewet, buiten beschouwing.

⁴² Provincie Noord-Holland (2013), Gedragscode Noord-Holland, p. 4-5.

3.1.1 Geheime stukken

In het RvO PS en het RvO Statencommissies is opgenomen dat stukken die geheim zijn, worden verzonden in een dubbele, gesloten envelop en voorzien van het predicaat 'geheim'.⁴³ Sinds 31 januari 2011 is ter inzage leggen van stukken bij de Statengriffie een uitzondering op deze wijze van kennisnemen. Het besluit een geheim stuk ter inzage te leggen bij de griffie kan alleen in uitzonderlijke gevallen door GS worden genomen, die dit besluit expliciet moeten motiveren.⁴⁴

In het RvO PS is vastgelegd dat wanneer PS geheimhouding op een stuk willen opheffen, waarvan zij de geheimhouding hebben bekrachtigd, er op verzoek van het opleggend orgaan (meestal GS) een overleg kan worden gevoerd.⁴⁵ Dit is bedoeld als extra waarborg, omdat PS wellicht niet alle belangen die met de opgelegde geheimhouding worden beschermd, scherp hebben. Zo kunnen GS die belangen toelichten, terwijl de uiteindelijke beslisbevoegdheid over het voortbestaan van de geheimhouding bij PS blijft.⁴⁶ Zo'n overleg zou kunnen plaatsvinden wanneer GS geheimhouding hebben opgelegd op een stuk dat zij hebben overlegd aan PS en waarvan PS de geheimhouding hebben bekrachtigd. PS kunnen dan de geheimhouding opheffen, maar op basis van deze regeling kunnen GS daarover een overleg met PS bewerkstelligen. Deze overleggen zijn een aanvulling op de landelijke regels; zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van PS om de geheimhouding op te heffen, hebben GS de mogelijkheid om hun zienswijze op de door hen opgelegde geheimhouding te geven.

3.1.2 Besloten vergaderingen

Regels omtrent besloten vergaderingen zijn in beide RvO's opgenomen. De algemene regels uit het RvO zijn ook van toepassing op besloten vergaderingen voor zover die betreffende bepalingen niet strijdig zijn met het besloten karakter van de vergadering.⁴⁷

Daarnaast is opgenomen in het RvO PS, dat een duocommissielid⁴⁸ een besloten deel van een PS-vergadering kan bijwonen, indien hij woordvoerder is in zijn fractie over het te bespreken onderwerp. Het duocommissielid moet voorafgaand aan de PS-vergadering een schriftelijk verzoek indienen bij de Statengriffier om de besloten vergadering te mogen bijwonen. De Statengriffier dient te controleren of het duocommissielid daadwerkelijk woordvoerder is over het onderwerp. Wanneer dit het geval is, verleent de Statengriffier het duocommissielid toestemming om bij de besloten vergadering aanwezig te zijn.⁴⁹ Deze bepaling is aanvullend op landelijke regelgeving. Andere belanghebbenden die ook bij besloten vergaderingen aanwezig willen zijn, zoals gedeputeerden, notulisten of ambtenaren, mogen aanwezig zijn indien zij functioneel betrokken zijn bij het onderwerp.⁵⁰

De notulen van besloten vergaderingen worden in een dubbele, gesloten envelop verstuurd, overeenkomstig de procedure die in het RvO is opgenomen over de kennisgeving van geheime stukken. De notulen worden zo

⁴³ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 11 lid 3 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS en artikel 11 lid 3 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies.

⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2011), Artikel 13 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS en artikel 13 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies.

⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 51 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS.

⁴⁶ Provincie Noord-Holland, e-mail griffie, 4 februari 2014 en e-mail ambtelijke organisatie, 5 februari 2014.

⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 49 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS.

⁴⁸ Dit zijn niet-statenleden die wel op de kieslijst hebben gestaan voor de politieke partij die zij in de commissie vertegenwoordigen, <http://www.noord-holland.nl/web/Bestuur/Commissies/Duocommissieleden.htm>

⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 49a Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS.

⁵⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail griffie 4 februari 2014.

spoedig mogelijk in een PS-vergadering ter vaststelling aangeboden. In de vergadering dat de notulen worden vastgesteld moeten PS ook een besluit nemen over het al dan niet openbaar maken van die notulen.⁵¹

3.2 Provinciaal beleid

criterium 2

Het provinciale beleid is niet strijdig met de 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 provinciale en landelijke regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding. Het beleid (en de regels) omtrent geheimhouding is uitvoerig vastgelegd en gecommuniceerd, zowel binnen GS, richting de ambtelijke organisatie als richting PS. Onlangs zijn door zowel GS als PS besluiten genomen over de werkwijzen omtrent het opheffen van geheimhouding.

Toelichting:

In deze paragraaf komen de volgende documenten aan de orde:

- Coalitieakkoord 2011-2015: In het Coalitieakkoord zijn de partijen VVD, PvdA, D66 en CDA een koers voor de provincie Noord-Holland voor 2011 tot 2015 overeengekomen;
- Memo richtlijnen rond vertrouwelijkheid en openbaarheid voor GS: In dit memo, vastgesteld door GS op 18 september 2012, is het nieuwe beleid van GS per 1 januari 2013 omtrent geheimhouding uiteengezet;
- Werkwijze openbaarheid GS-besluiten: Deze werkwijze, vastgesteld op 20 december 2012, is bedoeld voor de ambtelijke organisatie. Hierin wordt aangegeven hoe de ambtelijke organisatie nota's moet aanleveren bij GS en eventuele geheimhouding moet aangeven en motiveren;
- Brief aan PS over de regels en werkwijze rond openbaarheid/beslotenheid: In deze brief d.d. 20 november 2012 zijn de "formele regels ten aanzien van openbaarheid en beslotenheid van vergaderingen van GS, PS en commissies en geheimhouding dan wel vertrouwelijkheid van stukken uiteengezet".
- Werkwijze actief openbaar maken van besluiten waarvan de geheimhouding komt te vervallen: GS hebben op 21 januari 2014 ingestemd met een werkwijze voor het actief openbaar maken van besluiten waarvan de geheimhouding vervalt vanaf 1 januari 2014.
- Besluit opschonen PS-geheimhoudingenlijst: PS hebben op 3 februari 2014 besloten om de PS-geheimhoudingenlijst elk half jaar te actualiseren en te publiceren.

⁵¹ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 50 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS en artikel 50 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies.

3.2.1 Coalitieakkoord 2011-2015

In de preambule van het Coalitieakkoord wordt aandacht besteed aan het onderwerp openbaarheid en geheimhouding: *“We werken vanuit een transparante bestuurscultuur. De behandeling van politieke vraagstukken vindt plaats in openbare discussies. Bovendien is er sprake van een open werkklimaat, zodat afwegingen van het provinciebestuur gebaseerd zijn op zo veel mogelijk invalshoeken en de uitkomsten begrijpelijk zijn voor iedereen. In dit werkklimaat laten wij ons leiden door het adagium ‘afpraak is afspraak’ en streven we naar een maximale openbaarheid van provinciale stukken.”* Onder het kopje communicatie wordt het streven naar maximale openbaarheid van provinciale stukken genoemd.

3.2.2 Memo richtlijnen rond vertrouwelijkheid en openbaarheid voor GS en Werkwijze openbaarheid GS-besluiten (2012)

In dit memo, vastgesteld door GS, wordt het nieuwe beleid omtrent geheimhouding uiteengezet. Daarnaast worden de bepalingen die van toepassing zijn op geheimhouding uitgebreid toegelicht. In het memo is gesteld dat geheimhouding voorheen niet goed genoeg werd gemotiveerd en er van tevoren niet werd nagedacht over de termijn van geheimhouding. Met de aanpassing van deze werkwijze wordt de organisatie gestimuleerd bewuster om te gaan met openbaarheid van besluiten. De volgende veranderingen zijn per 1 januari 2013 doorgevoerd:

- Er wordt niet meer een aparte geheime agenda voor de vergaderingen opgesteld en de agenda wordt niet openbaar gemaakt voorafgaand aan de vergadering. Pas in de vergadering zelf wordt besproken welke besluiten en welke documenten geheim moeten blijven.
- Andere dan geheime besluiten worden actief openbaar gemaakt door ze op de openbare besluitenlijst te plaatsen.
- Bij het opleggen van geheimhouding wordt in de Nota GS gemotiveerd aangegeven op grond van welk artikel van de Wob en voor welke termijn het besluit niet openbaar gemaakt wordt.
- Het besluit komt op een aparte, geheime besluitenlijst. Zodra de uitzonderingsgrond niet meer van toepassing is, wordt het besluit alsnog actief openbaar gemaakt.⁵²

Het nieuwe beleid uit het memo is uitgewerkt in een stappenplan voor ambtenaren in de Werkwijze openbaarheid GS-besluiten. De werkwijze openbaarheid GS-besluiten gaat over het opleggen en opheffen van geheimhouding. Daarnaast worden regels vastgesteld met betrekking tot het overleggen van stukken en besluiten aan PS. Wanneer GS geheime stukken overleggen aan PS, moet de ambtelijke organisatie de volgende stappen doorlopen. Allereerst moet op de eerste pagina van het stuk worden vermeld: “geheimhouding opgelegd door GS op d.d.” Er wordt in de begeleidende brief aan PS verzocht om bekrachtiging van de voorlopige geheimhouding. Wanneer PS de geheimhouding bekrachtigen, kunnen alleen PS die geheimhouding opheffen. De ambtenaar dient PS te verzoeken een termijn aan de geheimhouding te verbinden of een verzoek tot opheffen te doen wanneer de reden tot geheimhouding vervalt. Als laatste is er de mogelijkheid dat een individueel Statenlid om een geheim stuk vraagt. De geheimhouding hoeft dan niet door PS te worden bekrachtigd en GS zijn dan verantwoordelijk voor het eventueel opheffen van de geheimhouding. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat wanneer een stuk door één Statenlid wordt opgevraagd, openbaar of onder geheimhouding, dat stuk in principe aan alle Statenleden wordt verstrekt.⁵³

⁵² Provincie Noord-Holland (2012), Memo Richtlijnen rond vertrouwelijkheid en openbaarheid voor GS, p. 8.

⁵³ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 14 oktober 2013.

3.2.3 Brief aan PS over de regels en werkwijze rond openbaarheid/beslotenheid (2012)

In deze uitgebreide brief van GS, verstuurd op 20 november 2012, wordt informatie verstrekt aan PS over de nieuwe werkwijze van GS omtrent geheimhouding en hoe zij met geheimhouding omgaan wanneer zij een geheim stuk naar PS zenden. Ten eerste zijn de wettelijke regels die van toepassing zijn op geheimhouding toegelicht. Ook de regels uit het RvO zijn hierbij betrokken. Daarnaast is beschreven hoe GS met deze regels omgaan en is het aanvullende beleid dat zij hebben opgesteld, uiteengezet. Er is nadruk gelegd op de nieuwe manier van agenderen bij GS en de bewustwording in de organisatie omtrent geheimhouding.

3.2.4 Werkwijze actief openbaar maken van besluiten waarvan de geheimhouding komt te vervallen (2014)

Op 21 januari 2014 hebben GS ingestemd met de werkwijze omtrent het actief openbaar maken van besluiten, waarvan de geheimhouding vervalt. Dit houdt in dat wanneer de geheimhouding op een besluit van GS komt te vervallen, dit besluit als appendix wordt bijgevoegd bij de GS-agenda, zodat GS een besluit kunnen nemen over het actief openbaar maken van dit besluit. Wanneer GS beslissen een besluit alsnog actief openbaar te maken, wordt dit besluit toegevoegd aan de openbare besluitenlijst.⁵⁴

3.2.5 Besluit opschonen PS-geheimhoudingenlijst (2014)

GS hebben per brief van 25 november 2013 aan PS meegedeeld dat zij hebben geconstateerd dat op de PS geheimhoudingenlijst documenten staan ten aanzien waarvan de geheimhouding kan worden opgeheven. PS is verzocht om een drietal besluiten te nemen, namelijk:

1. De PS-geheimhoudingenlijst vast te stellen en daarmee de gearceerde geheimhoudingen op te heffen;
2. De PS geheimhoudingenlijst te publiceren op de website van de provincie;
3. De PS geheimhoudingenlijst elk half jaar te actualiseren en te publiceren volgens de werkwijze die door GS wordt voorgesteld.

PS hebben op 3 februari 2014 conform de voorgestelde besluiten besloten.

⁵⁴ Provincie Noord-Holland (2014), Besluitenlijst Gedeputeerde Staten van 21 januari 2014, p. 1-2.

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 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 Statenperiode⁵⁵

PS/Statencommissie	Aantal
PS	5
Statencommissie Mobiliteit en Wonen (M&W)	10
Statencommissie Ruimte en Milieu (R&M)	4
Statencommissie Water, Economie en Bestuur (WEB)	3
Statencommissie Zorg, Cultuur en Middelen (ZC&M)	6
Auditcommissie	1
Totaal	29

Vier van de vijf in PS geagendeerde onderwerpen met geheime stukken zijn ook in een Statencommissie aan de orde geweest. Daarnaast zijn er twee stukken wel verzonden aan PS, maar niet geagendeerd in een Statencommissie of PS-vergadering. In totaal gaat het dus om $29 - 4 + 2 = 27$ geheime stukken⁵⁶ die aan PS⁵⁷ zijn toegestuurd. Dit zijn, op één na⁵⁸, allemaal stukken waar GS (voorlopige) geheimhouding hebben opgelegd.

⁵⁵ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

⁵⁶ Indien er sprake is van meer dan één geheim stuk behorende bij een agendapunt of voorgenomen besluit, dan tellen we dit één keer mee.

⁵⁷ Slechts één stuk is niet aan PS als geheel toegestuurd, maar alleen naar de Auditcommissie.

⁵⁸ Het stuk dat alleen naar de Auditcommissie is gestuurd kwam niet van GS maar van een derde partij. De Auditcommissie heeft op dit stuk zelf geheimhouding gelegd.

Zoals in paragraaf 3.2 uiteen is gezet, is de werkwijze van GS omtrent geheimhouding per 1 januari 2013 op een aantal punten veranderd. Vóór 1 januari 2013 werd door GS vergaderd aan de hand van een openbare agenda en een geheime agenda. Alle agendapunten en de daaruit volgende besluiten die op de geheime agenda stonden, werden geacht geheim te zijn. Op de geheime agenda waren ook punten opgenomen die een meer procedureel karakter hadden, zoals het vaststellen van de geheime besluitenlijst van de vorige vergadering. Daarnaast maakten ook agendapunten die vallen onder “interne beraadslaging” deel uit van de geheime agenda. Per 1 januari 2013 is deze werkwijze veranderd. GS vergaderen niet meer aan de hand van twee aparte agenda's, maar bepalen per agendapunt of geheimhouding aan de orde is. Het aantal geheime agendapunten in de afgelopen collegeperiode is opgenomen in Tabel 4.

Tabel 4 Aantal geheime agendapunten huidige collegeperiode⁵⁹

GS	Aantal
2011 (vanaf 19 april)	269
2012	345
2013 (tot en met eind oktober)	51
Totaal	665

Uit Tabel 4 blijkt dat het aantal geheime agendapunten in 2013 enorm is afgenomen. Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat dit lijkt te komen doordat ambtenaren en gedeputeerden nu gedwongen worden vast te houden aan de criteria uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (zie Bijlage C). Voor de invoering van de nieuwe werkwijze werd vaker geheimhouding opgelegd op grond van het gevoel het stuk niet openbaar te willen maken.⁶⁰

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, 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

⁵⁹ De onderzochte periode loopt van 19 april 2011 tot en met eind oktober 2013.

⁶⁰ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 14 oktober 2013.

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 vier keer geheimhouding opgelegd. Dit betrof één keer geheimhouding op een stuk en drie keer geheimhouding op “het behandelde” in een vergadering. Een onderbouwing voor deze besluiten was (vrijwel) afwezig.

De onderbouwing van geheimhouding op de stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd is aanwezig of deels aanwezig. De geheime stukken die naar PS en Statencommissies zijn gestuurd, zijn over het algemeen herkenbaar geheim.

GS nemen sinds 1 januari 2013 per geheim agendapunt een besluit tot het opleggen van geheimhouding. GS hanteren sinds die datum niet meer een aparte geheime agenda en er zijn verschillende werkafspraken gemaakt waardoor het aantal geheime agendapunten enorm is afgenomen. Bij een steekproef van 20 geheime agendapunten is gebleken dat de onderbouwing bij een geheim agendapunt vóór de invoering van de nieuwe werkwijze doorgaans afwezig was. Bij de beoordeelde agendapunten vanaf januari 2013 is de onderbouwing wel aanwezig. De stukken binnen GS waren redelijk herkenbaar geheim. Vanaf 2013 zijn de GS-stukken veel minder herkenbaar geheim dan in de jaren daarvoor. Dit is het gevolg van de nieuwe werkwijze, waarbij tijdens de vergadering de beslissing wordt genomen over het opleggen van geheimhouding. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt nu, indien geheimhouding wordt opgelegd, dit direct herkenbaar aangekend op de stukken.

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

4.2.1 Besluit en onderbouwing geheimhouding

PS en Statencommissies kunnen, net als GS, geheimhouding opleggen. Dit kan zowel op geheime stukken als op het behandelde. In de provincie Noord-Holland is dit in de afgelopen statenperiode vier keer voorgekomen. Het ging daarbij één keer om het opleggen van geheimhouding op een stuk en drie keer op het behandelde.⁶¹ In deze vier gevallen is de beslissing om geheimhouding op te leggen vrijwel niet onderbouwd.

In de besloten commissievergadering Ruimte en Milieu van 14 mei 2012 wordt door de voorzitter geconstateerd dat een meerderheid van de Statencommissie ‘wil vasthouden aan’ de geheimhouding. Dit duidt erop dat de commissie in de besloten vergadering geheimhouding heeft opgelegd op het behandelde zonder dit verder te onderbouwen.⁶²

Voor de stukken die in de huidige collegeperiode naar PS zijn gegaan is beoordeeld of de onderbouwing voor de opgelegde geheimhouding aanwezig was. Daarbij is gekeken naar de motivatie zoals die naar PS is verstuurd. Er

⁶¹ De Auditcommissie heeft op 27 september 2012 geheimhouding op een extern stuk gelegd. De besluiten om geheimhouding op het behandelde te leggen zijn genomen in de PS-vergadering van 9 juli 2012, R&M vergaderingen van 14 mei en 11 juni 2012.

⁶² Provincie Noord-Holland (2012), Niet-openbaar verslag van de besloten commissievergadering Ruimte en milieu 14 mei 2012.

is daarbij ook gekeken naar de motivatie voor geheimhouding die is gegeven in de brief waarin PS is gevraagd de geheimhouding te bekrachtigen.⁶³ Zoals eerder opgemerkt (zie paragraaf 1.3), is niet inhoudelijk beoordeeld of geheimhouding al dan niet terecht is opgelegd, maar wel of er een volledige onderbouwing is gegeven.

Tabel 5 Aanwezigheid onderbouwing stukken geheimhouding PS en Statencommissies⁶⁴

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	1	3	2	0	6
2012	10	7	1	0	18
2013	1	0	0	0	1
Totaal	12	10	3	0	25

Uit Tabel 5 blijkt dat bij het overgrote deel van de stukken die naar PS zijn gestuurd de onderbouwing aanwezig of deels aanwezig was.

GS kunnen geheimhouding opleggen op het behandelde en op stukken. In de provincie Noord-Holland nemen GS sinds 1 januari 2013 per geheim agendapunt een beslissing om geheimhouding op te leggen. Vóór die datum gebeurde dit niet standaard. De besluiten die voortvloeiden uit de behandelde punten op de geheime agenda kwamen terecht op de geheime besluitenlijst. Bovenaan de besluitenlijst was steeds eenzelfde zin opgenomen namelijk: *“GS besluiten geheimhouding op te leggen over het in de besloten vergadering behandelde en over de bijbehorende stukken”*.

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

Tabel 6 Aantal aparte besluiten GS tot opleggen van geheimhouding bij steekproef⁶⁵

Jaar	Omvang steekproef	Aantal aparte besluiten
2011	6	0
2012	7	4
2013	7	7
Totaal	20	11

De gegevens uit Tabel 6 bevestigen dat in 2013 ook daadwerkelijk volgens de nieuwe werkwijze, waarin over het opleggen van geheimhouding apart besloten moet worden, gewerkt wordt.

Ook voor de 20 GS-agendapunten is de aanwezigheid van de onderbouwing 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. De provincie maakte dit onderscheid in 2011 en 2012 niet. Zowel agendapunten waarover een besluit moest worden genomen, als agendapunten waarover geen

⁶³ Voor het ene stuk waarop door een Statencommissie zelf geheimhouding is opgelegd, is ook gekeken naar de motivatie die daarvoor in de vergadering is genoemd.

⁶⁴ In totaal zijn er 29 geheime stukken/agendapunten in de huidige statenperiode geweest (zie Tabel 3). Van de 29 zijn er 4 op twee agenda's verschenen (zowel op die van PS als die van een commissie). Daarnaast zijn er nog 2 stukken wel naar PS verstuurd, maar niet geagendeerd. Dit maakt een totaal van 27 stukken/agendapunten. Twee stukken waarin motivatie kan zijn opgenomen, zijn niet meer te achterhalen. Hierdoor heeft de Rekenkamer 25 stukken/agendapunten beoordeeld.

⁶⁵ De onderzochte periode loopt van 19 april 2011 tot en met eind oktober 2013.

officieel besluit moest worden genomen, stonden op de geheime agenda. Doordat GS in 2011 en 2012 meestal geen aparte besluiten hebben genomen om geheimhouding op te leggen, heeft de Rekenkamer ook gekeken naar de motivering en onderbouwing van de geheimhouding in de stukken zelf.

Tabel 7 Aanwezigheid onderbouwing opgelegde geheimhouding GS

Jaar	Aanwezig	Deels aanwezig	Vrijwel afwezig	Afwezig	Totaal
2011	0	0	0	6	6
2012	0	0	1	6	7
2013	6	1	0	0	7
Totaal	6	1	1	12	20

Tabel 7 laat zien dat in 2011 en 2012 de onderbouwing van de geheimhouding binnen GS veelal afwezig was. De beoordeelde besluiten uit 2013 bevatten wel een motivering voor de geheimhouding.

In de Werkwijze openbaarheid GS-besluiten van december 2012 is voor de provincie-medewerkers een instructie opgenomen over het onderbouwen van besluiten/stukken die geheim moeten blijven.⁶⁶

(...)

2. Als het op basis van artikel 10 van de Wob wenselijk is dat een besluit geheim blijft, dan neem je dat expliciet op in de nota voor GS. Bij het voorgestelde besluit voeg je een besluit toe met de volgende tekst:

Op grond van artikel 55, lid 1 van de Provinciewet, in samenhang met het belang, genoemd in artikel 10, lid ..., sub ..., van de Wet openbaarheid van bestuur, hebben wij In onze vergadering van <datum> geheimhouding opgelegd op... Het genoemde belang bestaat eruit dat...

3. in de toelichting van de nota voor GS onderbouw je de geheimhouding met argumenten waarbij je uitlegt waarom het belang van geheimhouding in dit specifieke geval zwaarder moet wegen dan het belang van openbaarheid.

(...)

De onderbouwing van de geheimhouding wordt getoetst door de afdeling Juridische Zaken, waarbij wordt gekeken naar de validiteit van de grond. Daarnaast wordt door Juridische Zaken ook gekeken naar het stuk waarop geheimhouding moet worden opgelegd. Dit kan leiden tot een advies over een andere inrichting van het stuk, waardoor op het stuk alsnog geen geheimhouding hoeft te worden gelegd.⁶⁷

4.2.2 Herkenbaarheid geheimhouding

De stukken die naar PS worden gestuurd zijn over het algemeen duidelijk herkenbaar geheim. In Tabel 8 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime stukken zijn. Hierbij is een stuk als “duidelijk” geheim beoordeeld indien op elke pagina 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.

⁶⁶ Provincie Noord-Holland (2012), Werkwijze openbaarheid GS-besluiten.

⁶⁷ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 14 oktober 2013.

Tabel 8 Herkenbaarheid geheime stukken PS en Statencommissies⁶⁸

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	4	1	0	5
2012	10	5	1	16
2013	0	1	0	1
Totaal	14	7	1	22

Met name bij de voortgangsrapportages van verschillende projecten is steeds op elke pagina van het document aangegeven dat het gaat om een geheim stuk.

In Tabel 9 is opgenomen hoe herkenbaar de geheime stukken/agendapunten van GS zijn.

Tabel 9 Herkenbaarheid geheime stukken GS

Jaar	Duidelijk	Redelijk duidelijk	Onduidelijk	Totaal
2011	4	2	0	6
2012	0	7	0	7
2013	0	1	6	7
Totaal	4	10	6	20

Het valt hierbij op dat vanaf 2013 de herkenbaarheid is afgenomen. In 2011 en 2012 was op de GS-nota duidelijk aangegeven dat het ging om een geheim agendapunt. Op de bijhorende bijlagen was het doorgaans minder goed aangegeven. In 2013 is ook de duidelijke duiding op de GS-nota verdwenen. De reden hiervoor is gelegen in de nieuwe werkwijze, waarbij tijdens de vergadering de beslissing wordt genomen over het opleggen van geheimhouding. Tijdens het feitelijk wederhoor is door de ambtelijke organisatie aangegeven dat naar aanleiding van de constatering van de Rekenkamer, nu, indien geheimhouding wordt opgelegd, dit direct herkenbaar wordt aangetekend op de stukken.

4.3 Kennisneming

Criterion 4

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

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

⁶⁸ Van de 27 te beoordelen stukken (zie voetnoot 64) konden 5 stukken niet beoordeeld worden vanwege het ontbreken van (een deel van) de documenten.

Bevinding 4: GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisgeving van geheime stukken. De hoofdregel is dat de geheime stukken per post worden verzonden. Dit blijkt in de huidige Statenperiode in de praktijk inderdaad het geval te zijn.

Het besluit om een geheim stuk ter inzage te leggen bij de griffie kan alleen in uitzonderlijke gevallen door GS worden genomen. GS moeten dit besluit expliciet motiveren.⁶⁹ De Rekenkamer heeft in de vijf gevallen waarin een stuk ter inzage is gelegd, geen motivatie aangetroffen.

Toelichting:

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

Tabel 10 Wijze van kennisgeving in huidige Statenperiode⁷⁰

Wijze van kennisgeving	Aantal
Verstuurd per post	18
Ter inzage gelegd	5
Onbekend	4
Totaal	27

In het Reglement van Orde is de hoofdregel opgenomen dat geheime documenten “worden verzonden in een gesloten envelop voorzien van het predicaat ‘geheim’. Deze gesloten envelop wordt in een envelop gestoken die voorzien is van de naam van de geadresseerde”.⁷¹ Tabel 10 laat zien dat dit in de huidige Statenperiode inderdaad veruit de meest gebruikte methode is geweest.

In afwijking op deze regel “worden, in uitzonderlijke gevallen waarom Gedeputeerde Staten expliciet en gemotiveerd hebben verzocht, stukken (..) voor de leden van Provinciale Staten bij de griffier ter inzage gelegd”.⁷² In aanwezigheid van iemand van de griffie kunnen Statenleden dit inzien.⁷³ Desgevraagd hebben de griffie en de ambtelijke organisatie aangegeven dat een reden voor het ter inzage leggen in plaats van versturen, is gelegen in de extra waarborg. Het gebeurt bijvoorbeeld bij (grote) strategische belangen, adviezen van de huisadvocaat, contracten etc. De informatie kan zo gevoelig zijn dat het verzenden over de post niet verantwoord wordt geacht.⁷⁴ Uit de bijeenkomst met Statenleden kwam naar voren dat Statenleden inderdaad het ter inzage leggen een minder aangename methode vinden om kennis te nemen van geheime stukken.⁷⁵

In de vijf gevallen waarbij geheime stukken ter inzage zijn gelegd, heeft de Rekenkamer geen motivatie aangetroffen voor het ter inzage leggen van de stukken.

⁶⁹ Provincie Noord-Holland (2011), Artikel 13 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS en Artikel 13 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies.

⁷⁰ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

⁷¹ Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 11 lid 3 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS.

⁷² Provincie Noord-Holland (2013), Artikel 13 lid 3 Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS.

⁷³ Provincie Noord-Holland, interview griffie, 23 september 2013.

⁷⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail griffie, 4 februari 2014 en e-mail ambtelijke organisatie, 5 februari 2014.

⁷⁵ Provincie Noord-Holland, Bijeenkomst statenleden omtrent geheimhouding 9 december 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 24 keer sprake geweest van een besloten vergadering. Bij 14 van de 24 besloten vergaderingen is te constateren dat een besluit over het vergaderen achter gesloten deuren is genomen. Voor zover na te gaan hebben PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode drie keer geheimhouding op het behandelde in een vergadering gelegd.

Van twee besloten commissievergaderingen is het verslag wel opgesteld, maar niet te openen vanwege het ontbreken van het daaraan gekoppelde wachtwoord. Van twee andere besloten commissievergaderingen is geen verslag gemaakt. Het is daardoor niet meer na te gaan wat er in die vergaderingen is besproken. Het is ook niet na te gaan of in die vergaderingen geheimhouding is opgelegd.

Voor in ieder geval 17 PS- of commissievergaderingen is geen geheimhouding op het behandelde gelegd. Dit betekent dat het regime van geheimhouding niet geldt en dat de eventuele besluiten die tijdens de besloten vergaderingen zijn genomen openbaar zouden moeten zijn. Voor alle drie de besloten PS-vergaderingen waarbij geen geheimhouding is opgelegd, zijn de besluiten op de openbare besluitenlijst geplaatst.

Toelichting:

Uit het onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat PS en Statencommissies in de huidige Statenperiode 24 keer in beslotenheid hebben vergaderd. In Tabel 11 is opgenomen hoe de vergaderingen over PS en de verschillende Statencommissies zijn verdeeld. In paragraaf 4.1 is het aantal agendapunten met geheime stukken opgenomen. Deze aantallen zijn niet direct te koppelen aan het aantal besloten vergaderingen. Soms kan een geheim stuk in de openbaarheid worden besproken. Ook komt het voor dat er besloten vergaderd wordt zonder dat er sprake is van een geheim stuk, bijvoorbeeld in het geval een gedeputeerde in beslotenheid mondeling een mededeling wil doen.

Tabel 11 Aantal besloten vergaderingen in huidige Statenperiode⁷⁶

PS/Commissie	Aantal
PS-vergadering	4
Statencommissie Mobiliteit en Wonen (M&W)	10
Statencommissie Ruimte en Milieu (R&M)	8
Statencommissie Water, Economie en Bestuur (WEB)	0
Statencommissie Zorg, Cultuur en Middelen (ZC&M)	1
Auditcommissie	1
Totaal	24

Van de 24 besloten gedeelten van vergaderingen is bij twee vergaderingen het verslag wel opgesteld, maar niet te openen vanwege het ontbreken van het daaraan gekoppelde wachtwoord. Van twee besloten vergaderingen is geen verslag gemaakt. Hierdoor is niet meer na te gaan wat er in deze besloten vergaderingen is besproken dan wel besloten.

Indien een vergadering in beslotenheid wordt voortgezet, dienen eerst de deuren gesloten te worden en vervolgens moeten PS of een Statencommissie besluiten om in beslotenheid te vergaderen. De Rekenkamer heeft in 14 gevallen kunnen constateren⁷⁷ dat een afweging om in beslotenheid te vergaderen is gemaakt of een dergelijk besluit is genomen. Tijdens het feitelijk wederhoor heeft de griffie hierbij aangetekend dat de verslagen geen letterlijke weergave zijn van wat er tijdens een vergadering is gezegd.

Van deze besloten vergaderingen is aan het eind van de vergadering in drie gevallen besloten om geheimhouding op het behandelde te leggen (zie paragraaf 4.2.1). In de overige $24 - 3 - 4 = 17$ gevallen betekent dit dat wat besproken is in de besloten vergaderingen in principe niet onder het regime van geheimhouding valt en dat eventuele besluiten die zijn genomen in een besloten vergadering op de openbare besluitenlijst zouden moeten staan. Voor alle drie de besloten PS-vergaderingen⁷⁸ waarbij geen geheimhouding is opgelegd zijn de besluiten op de openbare besluitenlijst geplaatst.

4.5 Centrale registratie

Criterion 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.

⁷⁶ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

⁷⁷ Het besluit tot het sluiten van de deuren wordt genomen in de openbare vergadering.

⁷⁸ Omdat de besluiten door Provinciale Staten worden genomen zijn alleen de besloten vergaderingen van PS en niet van Statencommissies onderzocht.

Bevinding 6: Het opleggen van geheimhouding wordt in de provincie Noord-Holland zowel voor geheime stukken die naar PS zijn gestuurd als voor geheime stukken en besluiten die binnen GS blijven centraal geregistreerd. Voor PS wordt niet bijgehouden wanneer er geheimhouding op het behandelde is gelegd.

Toelichting:

Elke PS-vergadering staat als vast agendapunt de "Lijst bekrachtiging geheimhouding PS" op de agenda. Op deze lijst is een overzicht te vinden van stukken waarvan PS de geheimhouding hebben bekrachtigd. Hierbij is (onder andere) opgenomen de datum waarop GS de voorlopige geheimhouding hebben opgelegd en de datum waarop PS de geheimhouding hebben bekrachtigd. In de lijst zijn echter niet de behandelingen opgenomen, waarop geheimhouding is opgelegd.

Vanaf 2013 wordt ook voor GS een lijst met geheime besluiten bijgehouden. Op die lijst is de tekst van de betreffende besluiten genomen, met daarbij de datum waarop GS het besluit hebben genomen. Vóór deze periode was er geen sprake van centrale registratie.

HOOFDSTUK 5

Bekrachten in de praktijk

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

5.1 Naleving wet- en regelgeving

Criterion 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.⁷⁹

Bevinding 7: PS hebben de geheimhouding op alle 27 stukken die aan PS zijn overlegd bekrachtigd. In 23 van de 27 gevallen is dit gebeurd in de eerstvolgende Statenvergadering. In twee gevallen is dit op een later moment gebeurd en in de andere twee gevallen is dit niet te beoordelen, omdat het niet duidelijk is wanneer het stuk bij de griffie is binnengekomen. Het aantal bekrachtigingen komt overeen met het aantal geheime stukken dat vanuit GS naar PS is gestuurd.

Toelichting:

PS hebben in totaal 27 keer geheimhouding bekrachtigd. In Tabel 12 is dit weergegeven.

Tabel 12 Aantal bekrachtigingen in huidige Statenperiode⁸⁰

Jaar	Aantal
2011	7 (van de 7)
2012	19 (van de 18) ⁸¹
2013	1 (van de 1)
Totaal	27 (van de 26)

⁷⁹ Over de situatie die dan ontstaat, zie paragraaf 2.2.1, voetnoot 23.

⁸⁰ De onderzochte periode loopt van maart 2011 tot en met oktober 2013.

⁸¹ In paragraaf 4.1 is aangegeven dat er 27 agendapunten met geheime stukken zijn geweest. Voor één van die 27 agendapunten geldt dat de stukken niet naar PS zijn gestuurd, maar rechtstreeks naar de commissie. Dit stuk hoefde dus niet bekrachtigd te worden. Er blijven dan 26 agendapunten met geheime stukken over. Het verschil met het aantal bekrachtigingen komt doordat twee stukken die onder één agendapunt zijn behandeld, apart zijn bekrachtigd.

In de huidige Statenperiode is het niet voorgekomen dat PS besloten hebben de geheimhouding *niet* te bekrachtigen. Het aantal bekrachtigingen zou dan ook tenminste overeen moeten komen met het aantal (agendapunten met) geheime stukken dat aan PS is overlegd, zie toelichting bij Tabel 3 in paragraaf 4.1. Dit is inderdaad het geval.⁸²

In 23 van de 27 gevallen hebben PS in de eerstvolgende vergadering besloten de geheimhouding te bekrachtigen. In 2011 is het twee keer voorgekomen dat de bekrachtiging in een latere vergadering plaatsvond. Voor twee bekrachtigingen is niet terug te vinden wanneer het stuk bij de griffie is binnengekomen, waardoor niet te beoordelen is of de bekrachtiging in de eerstvolgende vergadering heeft plaatsgevonden.

Uit de verslagen van vergaderingen kan worden opgemaakt dat binnen PS regelmatig gediscussieerd is over het wel of niet bekrachtigen van de geheimhouding. Zo waren sommige fracties tegen geheimhouding of vonden de motivatie van GS ontoereikend.⁸³

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.

Bevinding 8: Het bekrachtigen van geheimhouding wordt centraal geregistreerd in de provincie Noord-Holland. De lijst met bekrachtigingen verschijnt op de maandelijkse PS-agenda.

Toelichting:

In de provincie Noord-Holland worden alle geheime stukken naar PS als geheel gestuurd, en dus niet naar Statencommissies of individuele Statenleden. Dit betekent dat alle geheime stukken, ook al verschijnen ze alleen op de agenda van een Statencommissie, door PS bekrachtigd moeten worden. Zoals in paragraaf 4.5 is aangegeven staat voor elke PS-vergadering als vast agendapunt de "Lijst bekrachtiging geheimhouding PS" op de agenda. Op deze lijst is een overzicht te vinden van stukken waarvan PS de geheimhouding hebben bekrachtigd. Deze lijst wordt sinds 2008 bijgehouden.⁸⁴ Hierbij is (onder andere) opgenomen de datum waarop PS de geheimhouding hebben bekrachtigd.

⁸³ Zie bijvoorbeeld het openbare verslag van de PS-vergadering van 5 maart 2012.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2014), Voordracht 2013/14 Opschonen PS-geheimhoudingslijst, p. 1.

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

criterium 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.⁸⁵

Bevinding 9: PS hebben in de huidige Statenperiode zeven keer geheimhouding opgeheven van eerder door hen bekrachtigde geheimhouding. Eén keer heeft een Statencommissie geheimhouding op het behandelde in de Statencommissie opgeheven. Binnen GS werden doorgaans geen besluiten genomen om geheimhouding op te heffen. Vanaf 2013 is binnen GS afgesproken de geheimhouding te koppelen aan een termijn of een gebeurtenis, waarbij de geheimhouding na het verstrijken van de termijn of het intreden van die gebeurtenis van rechtswege vervalt. (zie bevinding 10)

Toelichting:

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

Tabel 13 Aantal opheffingsbesluiten van PS en Statencommissies in huidige Statenperiode

Jaar	PS	Statencommissies
2011	3	0
2012	4	1
2013	0	0
Totaal	7	1

⁸⁵ Doordat de wetgever hier enige ruimte voor interpretatie heeft gelaten, kan ook beredeneerd worden dat de oplegger van geheimhouding, de geheimhouding altijd moet kunnen opheffen. In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat, indien PS de geheimhouding hebben bekrachtigd, en daarmee hebben besloten over de geheimhouding, PS ook het enige orgaan is dat de geheimhouding kan opheffen.

Het valt op dat zowel PS als Statencommissies weinig besluiten hebben genomen om geheimhouding op te heffen. In februari 2014 hebben PS op voorstel van GS besloten om de lijst met geheimhoudingen die door PS bekrachtigd zijn op te schonen. Middels dit besluit is van 20 stukken/agendapunten de geheimhouding opgeheven.⁸⁶

In het RvO van PS is een aanvullende regel opgenomen waarbij is bepaald dat indien PS de geheimhouding van een stuk willen opheffen dat zij hebben bekrachtigd, de oplegger van de geheimhouding (doorgaans GS) om een overleg kan verzoeken. Een dergelijk overleg zou plaatsvinden in een besloten PS-vergadering, maar is in de afgelopen jaren niet voorgekomen.⁸⁷

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 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 Noord-Holland houdt vanaf 2014 voor zowel GS als PS systematisch bij of de geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.

Vanaf 2013 is binnen GS afgesproken de geheimhouding te koppelen aan een termijn of een gebeurtenis, waarbij de geheimhouding na het verstrijken van de termijn of het intreden van die gebeurtenis van rechtswege vervalt. Ook vóór die tijd werd regelmatig een termijn verbonden aan de geheimhouding. Uit de formulering was niet altijd duidelijk of na afloop van de termijn de geheimhouding van rechtswege werd opgeheven of dat op dat moment nog een besluit tot het opheffen van geheimhouding moest worden genomen.

Toelichting:

Voor zowel PS als GS bestaat er sinds 2014 een systeem waarbij (periodiek) wordt bekeken of geheimhouding kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen (zie paragraaf 3.2). Voor PS heeft de eerste opschoningsactie in februari 2014 plaatsgevonden. Dit heeft geresulteerd in een geactualiseerde lijst, waarop per stuk is aangegeven of de geheimhouding moet worden gehandhaafd dan wel kan worden opgeheven.

Voor GS is nagegaan van welke besluiten uit 2013 de geheimhouding is vervallen en welke besluiten actief openbaar kunnen worden gemaakt. Voor de stukken waarop GS geheimhouding hebben opgelegd van maart

⁸⁶ Voor de stukken die vanaf 1 januari 2013 naar PS zijn gestuurd werkt de nieuwe werkwijze van GS door: er wordt een termijn of gebeurtenis aan de geheimhouding gekoppeld waardoor de geheimhouding van rechtswege vervalt.

⁸⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail griffie, 4 februari 2014.

2011 tot 1 januari 2013 is door de provincie niet meer beoordeeld of de geheimhouding kan worden opgeheven. Bij Wob-verzoeken zal de provincie zich niet per definitie beroepen op geheimhouding.⁸⁸

In de Werkwijze openbaarheid GS-besluiten, die vanaf 1 januari 2013 in werking is getreden, is opgenomen dat steeds moet worden opgenomen voor welke duur een besluit geheim moet blijven. De geheimhouding vervalt na het verstrijken van de termijn of intreden van de gebeurtenis waaraan de geheimhouding gekoppeld is. In Tabel 14 is weergegeven bij hoeveel geheime agendapunten binnen GS een termijn is genoemd. De nieuwe werkwijze die in 2013 is geïntroduceerd, is daarin duidelijk terug te zien.

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

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	4	2
2012	5	2
2013	7	0
Totaal	16	4

Uit de formulering van de termijnen bleek niet altijd duidelijk of de geheimhouding op de genoemde datum van rechtswege zou vervallen of dat er daadwerkelijk nog een opheffingsbesluit moest worden genomen. Vanaf 1 januari 2013 is, door het vaststellen van de nieuwe werkwijze, de bedoeling, namelijk dat de geheimhouding op de genoemde datum van rechtswege vervalt duidelijk.

Het overzicht met geheimhoudingen is in beheer bij de sector Juridische Dienstverlening. Daar wordt bekeken of de termijn waaraan de geheimhouding is gekoppeld, is verstreken of dat de reden voor het opleggen van de geheimhouding is komen te vervallen. De sector Juridische Dienstverlening zorgt dat deze lijst wordt bijgehouden en geactualiseerd.⁸⁹

In Tabel 15 is aangegeven hoeveel stukken die naar PS zijn gestuurd een termijn bevatten.

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

Jaar	Met termijn	Zonder termijn
2011	3	3
2012	6	12
2013	1	0
Totaal	10	15

In de voordracht die in februari 2014 door PS is vastgesteld, is aangegeven dat de werkwijze van GS: "(...) doorwerkt in de door PS te bekrachtigen geheimhoudingen die eveneens aan dezelfde termijn gekoppeld zullen zijn. Na het verstrijken van de termijn komt de geheimhouding te vervallen. De lijst met PS geheimhoudingen blijft op deze manier beperkt en actueel".

⁸⁸ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 14 oktober 2013.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 5 februari 2014.

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.*

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

Indien de geheimhouding is opgeheven, zou volgens de Rekenkamer aan de opheffing van de geheimhouding ook een praktisch gevolg moeten worden gegeven. Voor stukken die in PS of Statencommissies zijn geagendeerd, waarvan de vergaderingen en stukken in principe openbaar en beschikbaar zijn, zou hetgeen waar geheimhouding op lag, vervolgens ook openbaar gemaakt moeten worden.⁹⁰ 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 gemaakt⁹¹, zodat een ieder kan weten dat op een bepaald stuk of besluit geen geheimhouding meer rust.

Bevinding 11: In de zeven gevallen dat PS deze Statenperiode geheimhouding hebben opgeheven, is de informatie in twee gevallen alsnog openbaar gemaakt. Voor GS geldt vanaf 2014 dat GS zo snel mogelijk een beslissing nemen over het openbaar maken van het besluit indien na overleg met de betrokken ambtenaar blijkt dat de geheimhouding inderdaad van rechtswege is komen te vervallen. Het besluit wordt daarna actief openbaar gemaakt. Vóór 2014 gold dat het besluit bij opheffing van geheimhouding niet alsnog op een openbare besluitenlijst werd geplaatst.

Toelichting:

Voor PS geldt dat deze Statenperiode⁹² zeven keer geheimhouding is opgeheven. Eenmaal zijn stukken actief openbaar gemaakt door ze op internet toe te voegen aan stukken bij de vergadering waarin het opheffingsbesluit is genomen.⁹³ De stukken met betrekking tot Wieringerrandmeer die openbaar gemaakt zijn op 18 april 2011 kunnen deels (via een zoekmachine) op de website worden gevonden.⁹⁴ Verder zijn er geen stukken waarvan de geheimhouding in de huidige Statenperiode is opgeheven op de website van de provincie te vinden.

Voor GS gold dat het besluit bij opheffing van geheimhouding niet alsnog op een openbare besluitenlijst werd geplaatst. Vanaf 1 januari 2014 is de werkwijze aangepast: wanneer de geheimhouding op een besluit van GS komt te vervallen, wordt dit besluit als appendix bijgevoegd bij de GS-agenda, zodat GS een besluit kunnen

⁹⁰ Tenzij één van de uitzonderingsgronden van de Wob van toepassing is. Dit zal echter uitzonderlijk zijn omdat de geheimhouding immers is opgeheven.

⁹¹ 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.

⁹² De onderzoeksperiode loopt tot en met oktober 2013. Voor de stukken waarvan de geheimhouding in februari 2014 is opgeheven is niet onderzocht of ze openbaar zijn gemaakt.

⁹³ Provincie Noord Holland (2011), Staten informatie Systeem: PS-vergadering van 11 juli 2011. Het betreft de stukken inzake Distriport, waarvan de geheimhouding op 11 juni 2011 is opgeheven.

⁹⁴ Deloitte (2008), Globale risico-analyse Wieringerrandmeer ten behoeve van de provincie Noord-Holland, Deloitte (2009), Actualisatie globale risicoanalyse Wieringerrandmeer ten behoeve van de provincie Noord-Holland en Provincie Noord-Holland (2008), Toelichting op businesscase en risicoanalyse (Deloitte).

nemen over het actief openbaar maken van dit besluit. Aan dit besluit gaat een overleg met de betrokken ambtenaar vooraf. Dit overleg heeft als doel om met zekerheid vast te stellen dat de gebeurtenis waaraan het vervallen van de geheimhouding is gekoppeld inderdaad heeft plaatsgevonden. Daarnaast kan worden bekeken van de publicitaire gevolgen zijn van de actieve openbaarmaking van het besluit.⁹⁵ indien na overleg met de betrokken ambtenaar blijkt dat de geheimhouding inderdaad is vervallen, wordt besloten het betreffende besluit actief openbaar te maken. GS hebben op 21 januari 2014 een lijst met geheime besluiten uit 2013 openbaar gemaakt.⁹⁶

6.3 Centrale registratie

criterium 12

Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

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

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

Elke PS-vergadering staat als vast agendapunt de "Lijst bekrachtiging geheimhouding PS" op de agenda. Op deze lijst is een overzicht te vinden van stukken waarvan PS de geheimhouding hebben bekrachtigd. Hierbij is (onder andere) opgenomen de datum waarop GS voorstellen dat de geheimhouding wordt opgeheven of wanneer GS hebben besloten om een voorstel te doen. Een andere kolom bevat de datum waarop PS de geheimhouding hebben opgeheven.


Vanaf de PS-vergadering van maart 2014 staan er twee aparte lijsten op de PS-agenda:

1. Lijst geheime stukken
2. Overzicht stukken opgeheven geheimhouding

Voor GS geldt dat op de lijst waarop de geheime besluiten staan, ook is aangegeven of de geheimhouding is komen te vervallen.

⁹⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 19 maart 2014.

⁹⁶ Provincie Noord-Holland (2014), Besluitenlijst Gedeputeerde Staten van 21 januari 2014, p. 1-2.



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

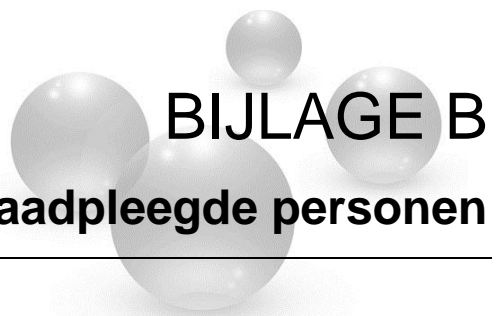
Websites

- www.vng.nl
- www.noord-holland.nl

Documenten provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2011), Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS, 31 januari 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies, 31 januari 2011
- Provincie Noord-Holland (2011), Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Statencommissies, 26 september 2011
- Provincie Noord-Holland (2012), Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS, 4 juni 2012
- Provincie Noord-Holland (2011), Coalitieakkoord 2011-2015
- Provincie Noord-Holland (2012), Memo richtlijnen rond openbaarheid en vertrouwelijkheid voor GS

- Provincie Noord-Holland (2012), Werkwijze openbaarheid GS-besluiten
- Provincie Noord-Holland (2012), Brief aan PS over de regels en werkwijze rond openbaarheid/beslotenheid
- Provincie Noord-Holland (2012), verslag van PS-vergadering 5 maart 2012
- Provincie Noord-Holland (2012), verslag PS-vergadering van 9 juli en verslagen R&M vergaderingen van 14 mei en 11 juni 2012.
- Provincie Noord-Holland (2013), Gedragscode Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2013), Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van PS, 11 maart 2013
- Provincie Noord-Holland (2014), GS-Besluit omtrent de werkwijze actief openbaar maken van besluiten waarvan de geheimhouding komt te vervallen, 21 januari 2014
- Provincie Noord-Holland (2014), Voordracht 2013/14 Opschonen PS-geheimhoudingslijst
- Provincie Noord-Holland (2014), PS-besluit opschonen PS-geheimhoudingenlijst, 3 februari 2014
- Provincie Noord-Holland (2014), e-mail griffie 4 februari 2014
- Provincie Noord-Holland (2014), e-mail ambtelijke organisatie 5 februari 2014
- Provincie Noord-Holland (2014), e-mail ambtelijke organisatie 19 maart 2014



BIJLAGE B

Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Algemeen

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

Provincie Noord-Holland

- Mevrouw N. den Boer, Statengriffie
- Mevrouw W. Grimbergen, Statenadviseur en commissiegriffier
- Mevrouw P. Kreuwel, Juridische dienstverlening
- De heer J. Remkes, Commissaris van de Koning

Deelnemers Statenbijeenkomst provincie Noord-Holland d.d. 9 december 2013

- Mevrouw G. Blokker (PvdA)
- De heer B. Bouberg Wilson (duo-Statelid Ouderenpartij)
- De heer J. Leever (Ouderenpartij)
- De heer A. van Liere (PvdD)
- Mevrouw C. van Rooij (PvdA)
- De heer H. Struben (D66)
- De heer N. Troost (PVV)



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 beslotenheid⁹⁷, 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.⁹⁸

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.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

⁹⁷ Artikel 54 Provinciewet.

⁹⁸ Artikel 60 lid 3 Provinciewet.

⁹⁹ Deze grond is neergelegd in artikel 10 lid 2 sub b van de Wet openbaarheid bestuur.

¹⁰⁰ Artikel 3:46 en 3:47 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰¹ 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.¹⁰² 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.¹⁰³

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.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵ Vervolgens beslissen PS of er in beslotenheid wordt vergaderd.¹⁰⁶ Van een besloten deel van de vergadering wordt een apart verslag gemaakt.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Artikel 25 lid 2, artikel 55 lid 2 en artikel 91 lid 2 Provinciewet.

¹⁰⁴ Artikel 23 lid 1 Provinciewet.

¹⁰⁵ Artikel 23 lid 2 Provinciewet.

¹⁰⁶ Artikel 23 lid 3 Provinciewet.

Tenzij PS expliciet anders besluiten, is het verslag van een besloten vergadering niet openbaar.¹⁰⁷ PS kunnen daarnaast beslissen om op het behandelde ook geheimhouding te leggen.¹⁰⁸ Eén van de gevolgen daarvan is, dat ook het genomen besluit geheim is en dus niet openbaar gemaakt wordt.¹⁰⁹ Deze beslissing moet in de betreffende vergadering worden genomen. De regels omtrent besloten vergaderen gelden ook voor commissies.¹¹⁰

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.¹¹¹ 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.

¹⁰⁷ Artikel 23 lid 4 Provinciewet.

¹⁰⁸ Artikel 25 lid 1 Provinciewet.

¹⁰⁹ Artikel 23 lid 5 Provinciewet.

¹¹⁰ In artikel 80 lid 5 van de Provinciewet is artikel 23 van toepassing verklaard op commissies.

¹¹¹ Artikel 25 lid 3 Provinciewet. Zie voor nadere uitleg, paragraaf 2.2.1, voetnoot 23.

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.¹¹² Wanneer een geheim stuk aan Provinciale Staten is overlegd en de geheimhouding door PS is bekrachtigd, moet de geheimhouding door PS worden opgeheven.¹¹³

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.

¹¹² Artikel 25, 55 en 91 Provinciewet.

¹¹³ Artikel 25 lid 4 Provinciewet.

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

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