

bestuurlijke nota

Geheimhouding

*Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van
geheimhouding bij de Provincie Zeeland.*

Colofon

De rekenkamer Zeeland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de Provincie Zeeland.

De bestuursleden van de rekenkamer Zeeland zijn: de heer mr. C.M. de Graaf (voorzitter), de heer drs. H.J.W. Verdellen en mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA (portefeuillehouder onderzoek Geheimhouding).

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam van de rekenkamer Zeeland bestaande uit de heer drs. A. Maas QC, mevrouw E.E.I.A Dombi en de heer drs. ing. M. Dobbelaer.

De rekenkamer Zeeland heeft in deze rapportage dankbaar gebruik gemaakt van de stroomschema's die de Randstedelijke rekenkamer in 2014, voor haar eigen onderzoek heeft gemaakt.

Voorwoord

Wat gebeurt er in de Provincie? Waar zijn ze mee bezig, wat zijn de plannen? Wie vindt wat in de Abdij? Waarom wordt er achter gesloten deuren vergaderd?

Beantwoording van dit soort vragen, uit eigen beweging, openheid geven in een begrijpelijke vorm, maakt deel uit van publieke verantwoording, een kenmerk van goed openbaar (provinciaal) bestuur. De burger en in het verlengde hiervan, het bedrijfsleven hebben er recht op.

Maar ... in een aantal situaties is deze informatie (nog) niet rijp voor publicatie of voor openbare vergaderingen als bijvoorbeeld onderhandelingen met externe organisaties gaande zijn of als er sprake is van een opsporings- en handhavingssituatie in strafrechtelijke sfeer. Om deze af te schermen van openbaarheid kan of moet grond worden gevonden in wet- en regelgeving, met bijbehorende procedures voor diverse (provinciale) bestuursorganen.

In dit kader speelt de maatschappelijke roep om meer transparantie en vindbaarheid van (overheids-)documenten. Dat vertaalt zich in de ontwerpen Wet open overheid en de nieuwe Archiefwet. Beide ontwerpen vergen van betrokkenen een scherpe weging van geheimhouding versus openheid.

Dit rekenkameronderzoek brengt de vigerende procedures voor geheimhouding in kaart en hoe er binnen (de bestuursorganen van) de Provincie Zeeland met deze afweging wordt omgegaan.

Alle betrokkenen hebben de onderzoekers open en uitgebreid te woord gestaan, waarvoor dank.

Namens het bestuur van de rekenkamer Zeeland,

A handwritten signature in purple ink, consisting of a large, stylized 'S' shape followed by a smaller, more complex flourish.

mr. C.M. de Graaf

Inhoudsopgave

INLEIDING EN LEESWIJZER.....	- 3 -
Waarom dit onderzoek?	- 3 -
Onderzoeksvraag	- 3 -
Leeswijzer.....	- 3 -
SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN.....	- 4 -
Openbaar, tenzij.....	- 4 -
Provinciaal beleidskader	- 4 -
De uitvoering in de praktijk.....	- 5 -
Betekenis van werken met geheimhouding	- 6 -
Van Wob naar Woo.....	- 6 -
TOETSING AAN HET NORMENKADER	- 7 -
Beleid Provincie Zeeland	- 7 -
Opleggen van geheimhouding	- 7 -
Bekrachtigen van geheimhouding	- 7 -
Opheffen van geheimhouding	- 7 -
ANALYSE EN CONCLUSIES	- 8 -
Provinciaal beleidskader	- 8 -
Opleggen en bekrachtigen van geheimhouding	- 8 -
Opheffen geheimhouding	- 8 -
Evaluatie beleidskader	- 9 -
Registratie en inzien geheime stukken	- 9 -
BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAAG EN AANBEVELINGEN.....	- 10 -
Beantwoording onderzoeksvraag	- 10 -
Opheffen geheimhouding	- 10 -
Ruimer beleidskader	- 10 -
Digitale ontsluiting	- 10 -
Evaluatie en actualisatie beleidskader.....	- 10 -
Informatie onder geheimhouding bewust inzetten.....	- 11 -
REACTIE VAN GEDEPUTEERDE STATEN.....	- 12 -
NAWOORD REKENKAMER ZEELAND	- 14 -

“In een vertegenwoordigende democratie is het open politieke debat in de volksvertegenwoordiging, met argumenten en tegenargumenten, belangrijk. Het draagt bij aan de vorming van de publieke opinie en maakt de uitkomst van het debat aanvaardbaar, ook voor diegenen die de uitkomst betreuren”

Herman Tjeenk Willink, 2018

Het samenspel tussen Provinciale Staten (PS¹) en Gedeputeerde Staten (GS²) is gebaat bij een zo open mogelijke communicatie zodat besluitvorming bij de Provincie Zeeland voor iedereen transparant en ook legitiem is. Overheidsinformatie is daarom openbaar. De bestuurlijke praktijk vraagt soms om geheimhouding van informatie en besluitvorming wanneer de openbaarmaking daarvan de belangen van de Provincie of die van derden zou kunnen schaden. Wettelijk is daarom bepaald dat sommige informatie niet (meteen) geschikt is voor openbaarmaking.

Waarom dit onderzoek?

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

Onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

Leeswijzer

Deze bestuurlijke nota is een samenvatting van de resultaten van het rekenkameronderzoek. Voor het volledige onderzoek wordt verwezen naar de nota van bevindingen die als bijlage bij deze bestuurlijke nota is opgenomen. In deze bijlage zijn de wettelijke artikelen voor ‘geheimhouding’ uitgebreid beschreven en de bijbehorende procedures ook in stroomschema’s weergegeven. Deze beschrijvingen en schema’s kunnen als naslagwerk fungeren.

Door de onderzoeksbevindingen te toetsen aan het normenkader, de normatieve meetlat, komt de rekenkamer Zeeland tot een aantal conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gericht aan PS en bedoeld om het (uitvoerings-)beleid van de Provincie Zeeland ten aanzien van ‘geheimhouding’ tussen GS en PS verder te verbeteren.

De bestuurlijke reactie van GS op de resultaten van het onderzoek en het nawoord van de rekenkamer Zeeland op die reactie, zijn integraal opgenomen.

¹ Waar PS staat, wordt in de regel bedoeld: Provinciale Staten van Zeeland.

² Waar GS staat, wordt in de regel bedoeld: Gedeputeerde Staten van Zeeland.

Samenvatting van de onderzoeksbevindingen

Openbaar, tenzij

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet (artikel 110). Het sluit daarmee aan op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als ‘openbaar, tenzij’. Geheimhouding is de uitzondering op dit uitgangspunt van openbaar bestuur.

De artikelen 25, 55 en 91 van de Provinciewet (Pw) en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bieden het juridisch kader voor geheimhouding (de uitzonderingsgronden) in het verkeer tussen GS en PS. Op grond van dit kader kunnen de Commissaris van de Koning (CvdK) en GS geheimhouding opleggen aan individuele Statenleden, aan Statencommissies en aan het orgaan PS. Ook Statencommissies en PS zelf kunnen aan PS geheimhouding opleggen. Daarnaast kunnen Statencommissies ook geheimhouding opleggen aan GS.

Het kan daarbij gaan om schriftelijk te delen informatie maar ook om informatie die mondeling of digitaal verstrekt wordt.

Het schenden van opgelegde geheimhouding kan strafrechtelijke consequenties hebben.

Indien geheimhouding van informatie aan de voltallige PS, aan het orgaan PS, wordt opgelegd, dan dient deze opgelegde geheimhouding door PS in een openbare vergadering te worden bekrachtigd. Wanneer PS de geheimhouding heeft bekrachtigd, dan is alleen PS bevoegd om de geheimhouding weer op te heffen. Is de geheimhouding slechts gericht op individuele Statenleden of een deel van PS zoals bijvoorbeeld een Statencommissie, dan wordt deze geheimhouding niet door PS bekrachtigd. Het is het aan het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd (de CvdK, GS of de Statencommissie) om deze ook weer op te heffen.

Geheimhouding die niet op een juridisch correcte wijze werd opgelegd, gemotiveerd en eventueel bekrachtigd, vervalt van rechtswege. Op grond van de Provinciewet hoeft deze dan niet meer geheim te blijven. Daarbij moet artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht in het oog worden gehouden. Hierin wordt gesteld dat wanneer men weet of men redelijkerwijs kan vermoeden dat iets geheim is, het strafbaar is dit te openbaren.

Provinciaal beleidskader

In 2014 werd door GS het protocol *‘Uitwisseling geheime informatie door Gedeputeerde Staten aan Provinciale staten en Statencommissies’* vastgesteld. Dit protocol vormt sinds 2014 het provinciale beleidskader ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS. In het vervolg van deze nota wordt deze aangeduid als protocol of protocol ‘geheimhouding’.

Via het presidium werden PS geconsulteerd en betrokken bij de totstandkoming van het protocol. Er is bij het opstellen een bewuste keuze gemaakt om het een praktisch en toepassingsgericht beleidskader te laten zijn. Alleen de bij de Provincie Zeeland gangbare wijzen van informatie-uitwisseling tussen GS, PS en Statencommissies werden daarin uitgewerkt. De Provinciewet biedt een ruimer kader en niet alle mogelijkheden zijn uitgewerkt in het protocol. Bijvoorbeeld de mogelijkheden dat PS en Statencommissies geheimhouding op stukken leggen aan zichzelf, elkaar of aan GS, werden niet opgenomen.

In 2016 werd het protocol, naar aanleiding van een eerste evaluatie van het beleidskader in 2015 en het beschikbaar komen van nieuwe rechtsliteratuur en inzichten uit het Sloeweg-onderzoek, herzien.

In het (herziene) protocol 'geheimhouding' is een aantal bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd voor het werken met geheimhouding. Daarnaast zijn er algemene en logistieke afspraken tussen GS en PS opgenomen. Deze sluiten aan bij het juridisch kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding dat de Pw en de Wob vormen; het aantal vormen van geheimhouding uit het protocol 2014 is evenwel gelijk gebleven.

Dit herziene protocol is ter vaststelling voorgelegd aan PS. In de geleidebrief van GS wordt een jaarlijkse evaluatie van het instrument 'geheimhouding' aangekondigd. Ook het voornemen met rechtspersonen, waarin wordt deelgenomen, afspraken te maken over openbaarheid en informatievoorziening aan publieke aandeelhouders is vermeld.

Sinds medio 2016 vormt het herziene protocol het beleidskader ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.

De uitvoering in de praktijk

Geïnterviewde Statenleden geven aan dat voorlopige geheimhouding door GS, vanuit hun perspectief steeds juridisch juist gemotiveerd wordt opgelegd. Na de herziening van het protocol wordt consequent aan het orgaan PS een openbaar besluit voorgelegd om deze opgelegde geheimhouding, conform het protocol en daarmee conform Pw en Wob, te bekrachtigen. Die procedure wordt na de herziening goed gevolgd. Ook hebben zich geen gevallen voorgedaan dat 'geheime informatie' naar buiten is gekomen.

Het geheimhoudingregime is weliswaar complex, maar volgens geïnterviewde ambtenaren werkbaar. Het stelt, volgens hen, GS in staat om informatie met PS te delen buiten de openbaarheid. Zou deze informatie niet onder geheimhouding gedeeld kunnen worden, dan zouden GS deze informatie niet aan PS kunnen verstrekken, hetgeen het kaderstellende en controlerende werk van PS bemoeilijkt.

Het protocol stelt dat GS vier keer per jaar een overzicht van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding doet toekomen aan PS voor het desgewenst opheffen van vigerende geheimhoudingen. In de praktijk onderzoekt GS dat één keer per jaar omdat het opheffen van de geheimhouding op de meeste documenten volgens de ambtelijke respondenten, vanwege de uitzonderingsgronden (nog) niet mogelijk is. Om die reden is het voor GS niet effectief, zo wordt gesteld, om ieder kwartaal een voorstel aan PS te doen. GS hebben in hun recente evaluatieve brief over 'geheimhouding' van april 2019 aangegeven, dat het beter is om vooraf helder de duur te motiveren en zo meer duidelijkheid te bieden.

Uit het gevoerde rekenkamer-onderzoek blijkt dat het register van geheimhoudingen (dat wordt beheerd door de Statengriffie) weliswaar alle opgelegde geheimhoudingen in het verkeer tussen GS en PS bevat, maar dat de geregistreerde gegevens summier zijn en heldere toegankelijkheid niet is geborgd. Ook is het register kwetsbaar vanwege de gekozen werkwijze in Excel en het ontbreken van koppelingen met andere systemen zoals de besluitenlijst van GS, de vergaderagenda van PS en het registratiesysteem Corsa. De juistheid en volledigheid van het register wordt enkel gewaarborgd door de zorgvuldige en consciëntieuze werkwijze van de medewerkers van de Statengriffie.

Ook is vastgesteld dat in tegenstelling tot het streven in het protocol;

- Geheimhouding vaak op volledige stukken is gelegd, en niet slechts op het deel waar een uitzonderingsgrond op algemene openbaarheid voor is. Daarbij valt op dat deze stukken voor het overgrote deel betrekking hebben op de langlopende grote projecten van de Provincie Zeeland.
- De motivatie tot geheimhouding is beperkt tot verwijzing naar een artikel uit Pw of Wob. Op zich is deze juridische verwijzing juist, maar geeft geen tot weinig inhoudelijke onderbouwing.

- In het openbare besluit van geheimhouding en in het register is geen termijn aangegeven of wordt anderszins aangegeven wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.
- Soms wordt er op bijeenkomsten die door deelnemingen van de Provincie worden georganiseerd, op privaatrechtelijke gronden aan Statenleden geheimhouding opgelegd, via geheimhoudingsclausules van bedrijven. Dit kan in strijd zijn met de eisen van de bestuurlijke openbaarheid.

Betekenis van werken met geheimhouding

Het blijkt dat niet alle regels omtrent de mogelijkheden van geheimhouding bekend zijn bij de geïnterviewde statenleden. In de regel is er wel begrip voor de keuze van GS dit instrument in te zetten. GS en de Statengriffie gaan daar ook goed mee om, zo geven de geïnterviewde Statenleden aan. De geheime stukken zijn in te zien op de Statengriffie en ook buiten de reguliere kantoortijden kan men daar, op afspraak, steeds terecht. Wel geven geïnterviewde Statenleden aan dat digitale ontsluiting van de geheime informatie handig zou zijn, zij hoeven dan immers niet naar Middelburg af te reizen om deze in te zien.

Geheimhouding bemoeilijkt het openbare debat, zo wordt gesteld maar maakt dit niet onmogelijk. Daarbij maken sommige fracties weleens de keuze om van bepaalde geheime informatie geen kennis te nemen of om weg te blijven van besloten bijeenkomsten. Zij geven aan dat zij vrijuit in het openbaar willen kunnen debatteren over een bepaald onderwerp. Het tot zich nemen van geheime informatie beperkt ze dan te veel, zo geven zij aan. Dit is een politieke keuze.

Het valt de Statenleden op dat eenmaal opgelegde geheimhouding nauwelijks lijkt te worden opgeheven en dat er bij hen ook geen beeld is welke dossiers en stukken (nog) geheim zijn. Een actievere rol vanuit de Staten(griffie) ten aanzien van het opheffen van geheimhouding zou passend zijn, geven zij aan.

De journalisten die zijn bevraagd over dit onderwerp zijn over het algemeen minder bekend met de provinciale beleidsregels ten aanzien van geheimhouding maar zien in de praktijk dat informatie en bijeenkomsten voor Statenleden soms geheim zijn. Daarbij tonen de journalisten begrip voor het (tijdelijk) opleggen van geheimhouding op bepaalde informatie. Wel zouden zij meer mee willen worden genomen in de inhoudelijke afwegingen voor het opleggen van geheimhouding en zouden zij een gemarkeerd moment, waarop informatie openbaar wordt, een goede ontwikkeling vinden.

Van Wob naar Woo

De Wob gaat vervallen met de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo). Het wetsvoorstel Woo ligt bij de Eerste Kamer. De reden voor de Woo is de vaststelling dat digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en onvoldoende duurzaam toegankelijk is. Niet alleen systemen en archivering zouden (stapsgewijs) moeten worden aangepast, ook vraagt dit een cultuurverandering in de omgang met overheidsinformatie van zowel bestuurders als ambtenaren. De wijzigingswet Woo, op het ontwerp dat thans bij de Eerste Kamer ligt, is sinds begin maart 2019 bij de Tweede Kamer. Deze biedt de mogelijkheid om de verplichte actieve openbaarheid gefaseerd in te voeren, om de uitvoeringslasten te verlichten en de implementatie soepel te laten verlopen. Dit wijzigingswetsvoorstel is tot stand gekomen in nauw overleg tussen het Rijk en de decentrale overheden. De Provincie Zeeland houdt vinger aan de pols bij de landelijke ontwikkelingen.

Vooruitlopend op de implementatie van de Woo zou de informatievoorziening over de opgelegde en bekrachtigde geheimhouding (het register) al kunnen worden verbeterd. Het vergroten van de transparantie hierover past zowel bij de doelstelling van de nieuwe wet als bij de uitgangspunten van het eigen protocol.

Toetsing aan het normenkader

De onderzoeksbevindingen worden getoetst aan het normenkader. In kleur wordt de score aangegeven. Hierbij staat **groen** staat voor voldoen aan de norm, **oranje** voor verbeterpotentieel en **rood** voor onvoldoende.

Beleid Provincie Zeeland

- Bij het opstellen van de provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' werd gewaarborgd dat deze in overeenstemming zijn met andere provinciale en hogere wet- en regelgeving.
- De provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' worden actueel gehouden. Op wijzigingen van hogere wet- en regelgeving wordt geanticipeerd.
- GS en PS hebben algemene afspraken gemaakt over de wijze van kennisneming van geheime stukken.

Opleggen van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en andere provinciale en hogere wet- en regelgeving omtrent het opleggen van geheimhouding na.
- PS, een Statencommissie, GS of de CvdK hebben een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.
- Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd:
 - Een verwijzing naar de wettelijke grondslag.
 - Een verwijzing naar een belang uit de Wob.
 - Een motivatie, toelichting en een termijn van geheimhouding.
 - De besluiten en stukken waar het om gaat zijn herkenbaar geheim.
- PS of een Statencommissie hebben het besluit genomen de deuren te sluiten voor pers, publiek en niet direct betrokken ambtenaren, wanneer in beslotenheid wordt vergaderd.
- Het opleggen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Bekrachten van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en andere provinciale en hogere wet- en regelgeving omtrent het bekrachten van geheimhouding na.
- Indien van toepassing wordt in de eerstvolgende Staten- of commissievergadering een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.
- Het bekrachten van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Opheffen van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en andere provinciale en hogere wet- en regelgeving omtrent het opheffen van geheimhouding na.
- PS, een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
- Wanneer de geheimhouding was bekrachtigd door PS, hebben PS de beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
- De Provincie houdt systematisch bij of de opgelegde geheimhouding nog steeds opportuun is of kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.
- Indien geheimhouding is opgeheven door GS, wordt tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt.
- Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

Analyse en conclusies

Provinciaal beleidskader

Het beleidskader van de Provincie Zeeland ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS is in overeenstemming met hogere wet- en regelgeving. De meest voorkomende situaties waarin geheimhouding werd opgelegd zijn voor het bestuurlijke verkeer van de Provincie Zeeland uitgewerkt.

Conclusie 1: De Provincie Zeeland heeft een deugdelijk beleidskader 'geheimhouding'.

Conclusie 2: Niet alle mogelijkheden die de Provinciewet biedt zijn uitgewerkt in het provinciale beleidskader.

Opleggen en bekrachtigen van geheimhouding

Het opleggen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS en het bekrachtigen daarvan door PS verloopt juridisch goed. De provinciale beleidsregels (protocol), en daarmee het wettelijke kader, worden goed gevolgd. Geheimhouding wordt gemotiveerd aan de hand van de betreffende wetsartikelen en uitzonderingsgronden. De inhoudelijke motivering ontbreekt veelal.

Ook worden vaak omvangrijke documenten in zijn geheel als geheim aangemerkt in plaats van tekstdelen.

Conclusie 3: Geheimhouding wordt juridisch gemotiveerd opgevolgd, opgelegd en bekrachtigd. Een inhoudelijke motivering ontbreekt in het openbare Statenbesluit.

Conclusie 4: Documenten worden vaak in zijn geheel als geheim aangemerkt in plaats van tekstdelen.

Opheffen geheimhouding

Het protocol geeft aan dat, voor zover mogelijk, de duur van de geheimhouding moet worden bepaald. Dat gebeurt niet. En eenmaal opgelegde en bekrachtigde geheimhouding blijft vaak (lang) voortbestaan. Deels ligt de reden hiervoor in het absolute karakter van de uitzonderingsgronden (informatie van derden). GS gaat jaarlijks per dossier na of de geheimhouding moet blijven. Volgens het provinciale beleidskader zou dit per kwartaal gebeuren en zou PS steeds bij die afweging betrokken worden. De informatie over de noodzaak van het voortzetten van geheimhouding en de sporadische gevallen waarin een voorstel wordt gedaan vanuit GS om geheimhouding op te heffen bereikt het Presidium (een niet-wettelijk overlegorgaan bestaande uit fractievoorzitters), maar niet altijd PS.

Conclusie 5: Aan opgelegde geheimhouding is in de praktijk geen duur van geheimhouding gekoppeld zoals het protocol voorschrijft.

Conclusie 6: Ook vindt afweging jaarlijks plaats en niet per kwartaal. De rol van PS lijkt volgend ook al is PS in veel gevallen het opheffende orgaan.

Evaluatie beleidskader

Bij de invoering van het beleidskader heeft GS aangekondigd dit beleid jaarlijks te evalueren. In 2017 bleef een dergelijke evaluatie uit. De evaluatie over 2018 werd door GS, vanwege het aangekondigde onderzoek door de rekenkamer Zeeland uitgesteld. Inmiddels (april 2019) heeft GS wel een evaluatieve brief aan PS gestuurd waarin ook een verdere evaluatie en actualisatie van het beleidskader wordt aangekondigd.

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

Registratie en inzien geheime stukken

In het centrale register, waarin de opgelegde, bekrachtigde en opgeheven geheimhouding wordt bijgehouden ontbreken relevante gegevensvelden. Zo wordt niet geregistreerd of de geheimhouding inmiddels werd opgeheven of wanneer dat dient te gebeuren. Ook is vanuit het register niet te achterhalen via welk openbaar Statenbesluit en in welke vergadering van PS geheimhouding werd bekrachtigd. Daarbij is het register, gezien de gekozen werkwijze in Excel en het ontbreken van koppelingen naar andere registers kwetsbaar. Het inzien van stukken op fysieke wijze loopt goed. Afgevraagd kan worden of dit in tijden van digitalisering nog passend is.

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

Beantwoording onderzoeksvraag en aanbevelingen

Beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van de voorafgaande onderzoeksbevindingen en conclusies kan de centrale onderzoeksvraag van dit rekenkamer-onderzoek “*Volgt de Provincie Zeeland de regels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS en wat betekent dat voor de rol van PS?*” als volgt worden beantwoord:

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

Dit brengt de Rekenkamer Zeeland tot de volgende aanbevelingen:

Opheffen geheimhouding

Het protocol stelt dat GS vier keer per jaar nagaat of opgelegde (en bekrachtigde) geheimhouding opgeheven kan worden, dat gebeurt in de praktijk *jaarlijks* richting PS.

Aanbeveling 1: Maak opnieuw afspraken met GS over de periodiciteit van opheffen geheimhouding met argumentatie voor opheffen of verlengen.

Ruimer beleidskader

Het beleidskader van de Provincie Zeeland biedt een aantal opties om geheimhouding op te leggen door bestuursorganen. De Provinciewet biedt een ruimer kader, bijvoorbeeld de mogelijkheid dat PS en Statencommissies geheimhouding opleggen aan zichzelf, elkaar of aan GS.

Aanbeveling 2: Overweeg of de wettelijke mogelijkheden voor het werken met geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS moeten worden uitgebreid in het protocol.

Digitale ontsluiting

Statenleden geven aan dat het niet altijd praktisch is dat geheime informatie alleen fysiek is in te zien. Deze keuze is in het verleden bewust gemaakt omdat het digitaal delen als te risicovol werd betracht. Nagegaan zou moeten worden of er inmiddels systemen beschikbaar zijn die een dergelijke toegang wel veilig mogelijk maken.

Aanbeveling 3: Laat GS en Statengriffie nagaan of veilige methoden voor het digitaal ontsluiten van geheime informatie beschikbaar zijn.

Evaluatie en actualisatie beleidskader

Onderdeel van de afspraken tussen GS en PS bij het opstellen en herzien van het protocol is een jaarlijkse evaluatie. Na de evaluatie van het beleidskader en de herziening daarvan in 2016 heeft geen volledige evaluatie plaatsgevonden. De rekenkamer Zeeland geeft in overweging de vorennoemde punten bij de periodieke evaluatie te betrekken.

Aanbeveling 4: Laat GS het beleidskader evalueren en actualiseren.

Informatie onder geheimhouding bewust inzetten

Statenleden geven aan dat zij, in zijn algemeenheid tevreden zijn over de wijze waarop wordt omgegaan met geheimhouding. Toch zijn er ook wat kritische signalen hierover. En wordt ten aanzien van de duur van geheimhouding en de omvang van de geheimhouding verder dan tekstdelen, afgeweken van het protocol. Het is aan PS om scherp te zijn naar GS wanneer GS deze informatie onder geheimhouding met PS deelt. Maar het is ook aan PS om scherp te zijn naar zichzelf. Welke informatie en op welke wijze ontsloten, is nodig voor de kaderstellende en controlerende rol van PS? Openbaar, tenzij is een uitgangspunt van de Grondwet en de Wet openbaarheid van bestuur en bij de Provincie Zeeland is het aan PS om ook op dit punt controlerend te zijn.

Aanbeveling 5: Wees als volksvertegenwoordiger bewust van de werking van het beleidskader en weeg 'geheimhouding' af tegen 'transparantie' mede in het licht van de cultuurverandering die de aanstaande Wet open overheid vraagt.

Gedeputeerde Staten

Rekenkamer Zeeland

T.a.v. de voorzitter, de heer mr. C.M. de Graaf
p/a Abdij 6

onderwerp
Rekenkameronderzoek geheimhouding

kenmerk
19016008



behandeld door
Drs. P.C. Heijkoop
+31 118 631478

verzonden

Middelburg, 4 juni 2019

Geachte voorzitter,

Bij deze willen wij u vriendelijk dank zeggen voor het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar het onder geheimhouding uitwisselen van informatie tussen Provinciale Staten (PS) en Gedeputeerde Staten (GS). Een gedegen studie met herkenbare conclusies en bruikbare aanbevelingen. Zoals u terecht in uw rapportage stelt is het democratisch bestel gediend bij zoveel mogelijk openbaarheid van bestuur. "Openbaar, tenzij" was niet alleen het uitgangspunt bij het opstellen van het protocol geheimhouding, maar is nog altijd de geest waar wij in de dagelijkse praktijk naar werken.

De conclusies en aanbevelingen zijn herkenbaar en wij zullen PS voorstellen deze te betrekken bij de eerstvolgende evaluatie van het protocol. Wij zijn blij met de constatering dat het beleidskader deugdelijk is en dat deze juridisch juist wordt toegepast. Daarmee richt het merendeel van de conclusies en aanbevelingen zich op procesmatige- en administratieve aspecten. De vijfde aanbeveling (het bewust omgaan met geheimhouding) zien wij als meer fundamenteel zodat wij daar als eerste op in gaan.

Aanbeveling 5: Het bewust inzetten van geheimhouding

Wij onderschrijven de aanbeveling dat het opleggen van geheimhouding altijd een bewuste afweging moet zijn. Geheimhouding is naar onze opvatting echter altijd een direct gevolg van het detailniveau waarop informatie tussen de bestuursorganen wordt gewisseld. Hoe gedetailleerder de gevraagde informatie, des te groter de kans op geheimhouding vanwege de betrokken belangen.

In de laatste bestuursperiode hebben wij de Staten niet alleen vanuit onze informatieplicht actief benaderd met geheime informatie, maar is dat ook veelvuldig gebeurd op verzoek van PS zelf. Het is dan ook van belang dat PS en GS met elkaar van gedachten wisselen welke informatie de Staten daadwerkelijk nodig hebben voor een goede uitoefening van de controlerende rol, en hoe GS daar als dagelijks bestuur in kunnen voorzien. Daarbij geeft de wetgever als uitgangspunt dat het dagelijks bestuur in de voorbereiding en uitvoering ruimte krijgt binnen de door PS gestelde kaders. Achteraf wordt verantwoording afgelegd, en indien tussentijds afwijkingen ontstaan wenden GS zich tot PS op basis van de actieve informatieplicht. Als het gaat om de constatering dat wij uit eigen wil langdurig volledige stukken onder geheimhouding delen, is relevant dat zowel de duur als de mogelijkheid van het weglakken van geheime passages voor ons niet altijd beïnvloedbaar zijn, daar het in veel gevallen stukken betreft van externe partijen.

Opmerkingen bij de overige conclusies

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

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

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

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

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

Ten aanzien van de evaluatie van het protocol is alleen over 2017 geen evaluatie uitgevoerd. De korte evaluatie (lopende het rekenkameronderzoek) van 2018 is in 2019 aan PS verzonden. Zowel de evaluatie van 2016 als die van 2018-2019 zijn gedeeld met Provinciale Staten.

In de verwachting dat u onze toelichting betreft bij de definitieve versie van uw bestuurlijke nota, danken wij u nogmaals voor het uitgevoerde onderzoek.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Nawoord rekenkamer Zeeland

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

De behandeling van het onderzoeksrapport in PS en het ontstaan van een dialoog tussen PS en GS over dit onderwerp zien we met vertrouwen en belangstelling tegemoet.

Nota van bevindingen

Geheimhouding

*Onderzoek naar het opleggen, bekrachtigen en opheffen van
geheimhouding bij de Provincie Zeeland.*

INHOUDSOPGAVE

<u>1.</u>	<u>INLEIDING.....</u>	<u>- 4 -</u>
	Aanleiding	- 4 -
	Doelstelling.....	- 4 -
	Scope en afbakening	- 4 -
	Vraagstelling.....	- 5 -
	Onderzoeksteam en -methodiek	- 5 -
	Normenkader	- 5 -
	Leeswijzer.....	- 7 -
<u>2.</u>	<u>NATIONALE WET- EN REGELGEVING</u>	<u>- 8 -</u>
	Openbaar, tenzij.....	- 8 -
	Geen Europees juridisch kader	- 8 -
	Juridisch kader	- 8 -
	Uitzonderingsgronden Wob.....	- 11 -
	Resumé.....	- 14 -
<u>3.</u>	<u>PROVINCIAAL BELEIDSKADER.....</u>	<u>- 15 -</u>
	Protocol.....	- 15 -
	Werkwijze bij het delen van geheime informatie door GS	- 16 -
	Bekrachtiging geheimhouding door PS.....	- 18 -
	Logistieke afspraken.....	- 18 -
	Resumé.....	- 19 -
	Stroomschema's.....	- 19 -
<u>4.</u>	<u>DE UITVOERING IN DE PRAKTIJK</u>	<u>- 29 -</u>
	In de praktijk	- 29 -
	Strakkere set regels.....	- 29 -
	Formele en informele bezwaren.....	- 30 -
	Nuttig instrument.....	- 30 -
	Opheffen van geheimhouding	- 30 -
	Dossiers	- 31 -
	Rechtmatigheidsonderzoek	- 32 -
	Resumé.....	- 35 -

<u>5.</u>	<u>BETEKENIS VAN WERKEN MET GEHEIMHOUDING.....</u>	<u>- 36 -</u>
	Betekenis voor PS.....	- 36 -
	betekenis voor de openbaarheid en pers	- 37 -
	Resumé.....	- 38 -
<u>6.</u>	<u>VAN WOB NAAR WOO</u>	<u>- 39 -</u>
	De Wob gaat vervallen	- 39 -
	Is Zeeland daar klaar voor?	- 40 -
	Resumé.....	- 40 -
<u>7.</u>	<u>BIJLAGEN.....</u>	<u>- 41 -</u>
	Bijlage I: Geïnterviewde personen.....	- 41 -
	Bijlage II: Bestudeerde documenten.....	- 42 -

1. INLEIDING

AANLEIDING

Het samenspel tussen Provinciale Staten (PS¹) en Gedeputeerde Staten (GS²) is gebaat bij een zo open mogelijke communicatie zodat besluitvorming door de Provincie Zeeland voor iedereen transparant is en ook als legitiem wordt ervaren. Overheidsinformatie is daarom in principe openbaar. De bestuurlijke praktijk vraagt soms om geheimhouding van informatie en besluitvorming wanneer de openbaarmaking daarvan de belangen van de Provincie of die van derden zou kunnen schaden. Wettelijk is daarom bepaald dat sommige informatie niet (meteen) geschikt is voor openbaarmaking.

De Provinciewet (Pw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bieden hiervoor het wettelijke kader. Ten aanzien van persoonsgegevens dient naast de Wob ook rekening gehouden te worden met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

In het kader van dit onderzoek is het relevant dat de vigerende Wob op termijn wordt vervangen door de Wet open overheid (Woo). Deze beoogt, zo veel als mogelijk, informatie van publiek belang transparant en actief openbaar te maken.

DOELSTELLING

De doelstelling van dit onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de provinciale beleidsregels ten aanzien van 'geheimhouding' en de uitvoering daarvan, geeft de leden van PS van Zeeland inzicht in de beleidsregels en de zekerheid over de rechtmatige toepassing daarvan.

Daarbij wordt tevens aan PS en GS inzicht geboden in de effecten van het opleggen van geheimhouding op de (kwaliteit van de) democratische besluitvorming en de openbaarheid.

SCOPE EN AFBAKENING

Waar in deze nota van bevindingen gesproken wordt over 'geheimhouding' wordt bedoeld op het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS. Andere vormen van geheimhouding waar de Provincie mee te maken heeft zoals (her)benoemingen van ambtsdragers door PS, integriteitsonderzoeken en andere gevoelige informatie die niet met PS in z'n geheel gedeeld wordt, vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Om te bepalen of de provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' voldoen aan de hogere wet- en regelgeving zijn deze regels in beeld gebracht. Daarbij is ook nagegaan hoe deze tot stand zijn gekomen en actueel worden gehouden. Door middel van dossieronderzoek is nagegaan of (de gewenste) geheimhouding steeds conform de relevante wetgeving en de provinciale beleidsregels werd opgelegd, bekrachtigd en weer werd opgeheven. Daarbij heeft geen juridisch-inhoudelijke toets op de motiveringsgronden plaatsgevonden. Ook is niet nagegaan of op bepaalde dossiers/documenten geheimhouding had moeten worden opgelegd.

De onderzoeksperiode beschrijft de afgelopen bestuursperiode 2015-2019.

¹ Waar PS staat, wordt in de regel bedoeld: Provinciale Staten van Zeeland.

² Waar GS staat, wordt in de regel bedoeld: Gedeputeerde Staten van Zeeland.

VRAAGSTELLING

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

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

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

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

ONDERZOEKSTEAM EN -METHODIEK

Het onderzoeksteam van de Rekenkamer Zeeland bestond uit drs. A. Maas QC, drs. ing. M.L.M. Dobbelaer en mevrouw E.E.I.A. Dombi. Mevrouw T. Groenendijk-de Vos MA fungeerde binnen het bestuur van de Rekenkamer als portefeuillehouder. De onderzoeksopzet is besproken met de Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland en is in concept voorgelegd aan de Statencommissie Bestuur.

Het formele startgesprek voor dit onderzoek vond plaats op 23 januari 2019. Namens GS namen de commissaris van de Koning (CvdK) en de beleidscoördinator GS deel, waarbij de laatstgenoemde fungeerde als ambtelijk aanspreekpunt voor de Rekenkamer in dit onderzoek.

De volgende onderzoeksmethodieken werden toegepast:

- documentstudie
- interviews met medewerkers van de Provincie, waaronder tevens medewerkers van de Statengriffie
- groepsinterviews met Statenleden en politiek journalisten
- rechtmatigheidsonderzoek register van opgelegde geheimhouding

NORMENKADER

De bevindingen bij de tweede en derde onderzoeksvraag worden getoetst aan de volgende criteria:

Beleid Provincie Zeeland

- Bij het opstellen van de provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' werd gewaarborgd dat deze in overeenstemming zijn met andere provinciale en hogere wet- en regelgeving.
- De provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' worden actueel gehouden. Op wijzigingen van hogere wet- en regelgeving wordt geanticipeerd.

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

Opleggen van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en hogere wet- en regelgeving omtrent het opleggen van geheimhouding na.
- PS, een Statencommissie, GS of de CvdK hebben een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.
- Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd:
 - Een verwijzing naar de wettelijke grondslag.
 - Een verwijzing naar een belang uit de Wob.
 - Een motivatie, toelichting en een termijn van geheimhouding.
 - De besluiten en stukken waar het om gaat zijn herkenbaar geheim.
- PS of een Statencommissie hebben het besluit genomen de deuren te sluiten voor pers, publiek en niet direct betrokken ambtenaren, wanneer in beslotenheid en onder geheimhouding wordt vergaderd.
- Het opleggen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Bekrachten van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en hogere wet- en regelgeving omtrent het bekrachten van geheimhouding na.
- In de eerstvolgende Staten- of commissievergadering wordt een beslissing genomen om de opgelegde geheimhouding wel of niet te bekrachten.
- Het bekrachten van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Opheffen van geheimhouding

- De Provincie leeft de provinciale beleidsregels en andere provinciale en hogere wet- en regelgeving omtrent het opheffen van geheimhouding na.
- PS, een Statencommissie, GS of de CvdK hebben een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
- Wanneer de geheimhouding was bekrachtigd door PS, hebben PS de beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
- De Provincie houdt systematisch bij of de opgelegde geheimhouding nog steeds opportuun is of kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.
- Indien geheimhouding is opgeheven door GS, wordt tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt.
- Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

LEESWIJZER

Deze Nota van Bevindingen is een bijlage van de Bestuurlijke Nota. De Nota van Bevindingen bevat een beschrijving van het onderzoek en de bevindingen daaruit. De conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer op basis daarvan doet, zijn verwoord in de Bestuurlijke Nota.

De hoofdstukindeling van de Nota van Bevindingen volgt de deelvragen van dit onderzoek:

- Hoofdstuk 1 vormt de inleiding van de nota en schetst de doel- en vraagstellingen en kaders van dit onderzoek.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de nationale wet- en regelgeving ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.
- Hoofdstuk 3 beschrijft het beleid van de Provincie Zeeland ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.
- Hoofdstuk 4 beschrijft de uitvoering van het geheimhoudingsbeleid bij de Provincie Zeeland.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de betekenis van het werken met geheimhouding voor de rol van PS.
- Hoofdstuk 6 beschrijft de overgang van de Wob naar de Woo ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.

Ieder hoofdstuk eindigt met een resumé. Hierin worden de belangrijkste onderzoeksbevindingen bij de betreffende deelvraag samengebracht.

2. NATIONALE WET- EN REGELGEVING

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag:

Welke nationale wet- en regelgeving heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen GS en PS?

OPENBAAR, TENZIJ

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in artikel 110 van de Grondwet: *"De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen."*

De Grondwet wijst daarmee op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als 'openbaar, tenzij'. Geheimhouding moet een uitzondering zijn op het uitgangspunt van het openbaar bestuur.

Het opleggen van geheimhouding betekent namelijk 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.

GEEN EUROPEES JURIDISCH KADER

Uit het onderzoek door de Rekenkamer is gebleken dat het provinciale beleidskader niet getoetst hoeft te worden aan Europese wet- en regelgeving. Het verdrag van Tromsø, dat op Europese schaal de uitbreiding van de openbaarheid beoogt te bewerkstelligen werd door Nederland niet geratificeerd.

Het is daarom afdoende dat het provinciale beleidskader en de provinciale regels ten aanzien van geheimhouding in overeenstemming zijn met nationale wet- en regelgeving op dit punt.

JURIDISCH KADER

Het juridisch kader voor de geheimhoudingsplicht van provinciale bestuursorganen wordt gevormd door de Provinciewet (Pw) en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Daarbij gaat de bijzondere regeling van de Pw boven de algemene regeling van de Wob. Uitgangspunt bij beide is dat alle informatie in beginsel openbaar is of zo spoedig mogelijk openbaar wordt gemaakt.

Geheimhouding is pas mogelijk als de concrete situatie valt onder de uitzonderingsgronden van de Wob zoals die zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11. Het gaat hier om belangen als de eenheid van de Kroon en staatsveiligheid, maar ook om vertrouwelijke bedrijfsgegevens, de economische en financiële belangen van de Provincie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Verder zijn de volgende algemene uitgangspunten relevant:

- Er is geen juridisch onderscheid tussen schriftelijke, digitale en mondeling gedeelde informatie.
- De termen 'vertrouwelijkheid' en 'geheimhouding' worden vaak door elkaar gebruikt. Jurisprudentie geeft echter aan dat deze termen niet dezelfde betekenis hebben. Daarom is het beter de term 'geheim' te hanteren.
- Zowel voor het opleggen als opheffen van geheimhouding is een besluit door een bestuursorgaan nodig.

De Pw regelt in verschillende artikelen de geheimhouding rond provinciale bestuursorganen. Hieronder worden de meest voorkomende vormen van informatie-uitwisseling tussen GS en PS en Statencommissies aan de orde gesteld.

Geheimhouding ten aanzien van PS op grond van Artikel 25 Pw

Op basis van artikel 25 van de Pw kunnen GS, de CvdK of een Statencommissie een (voorlopige) geheimhouding opleggen aan PS. Ook kan PS zichzelf geheimhouding opleggen op grond van dit artikel.

Artikel 25 Pw

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.
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.
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.
4. De krachtens het tweede lid opgelegde verplichting tot geheimhouding met betrekking tot aan leden van provinciale staten overgelegde stukken wordt in 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 blijkt de presentielijst door meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden is bezocht.

De geheimhouding dienen PS in hun eerstvolgende vergadering, nadat het voorlopige geheimhoudingsbesluit is genomen, te bekrachtigen omdat deze anders van rechtswege vervalt. Behandeling van de voorlopige geheimhouding dient in een openbare vergadering te worden aangekondigd. Pas na bekrachtiging kan de beraadslaging over het betreffende onderwerp achter gesloten deuren plaatsvinden. Als hoogste bestuursorgaan kunnen PS de geheimhouding opheffen. In dit geval besluiten zij hierover in een besloten vergadering. Eventueel doen zij dat in overleg met het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd. In de regel is dat het college van GS.

Niet alleen aan PS (als orgaan) of aan een Statencommissie, maar ook aan één of enkele Statenleden kan een geheimhoudingsplicht worden opgelegd, wanneer deze (geheime) informatie wensen of in de gevallen dat zij deel uitmaken van de commissie Integriteit (dit valt buiten de scope van dit onderzoek). Deze verplichting kan worden opgeheven door het orgaan dat de verplichting heeft opgelegd, in dit geval GS. Omdat die informatie in beheer is bij GS, zullen GS moeten afwegen of de informatie in openbaarheid of onder geheimhouding wordt gedeeld. De schriftelijke informatie wordt in zo'n geval niet enkel beschikbaar gesteld voor het betreffende Statenlid, maar voor alle Staten- en commissieleden ter inzage gelegd. Dit betekent niet dat alle leden er ook kennis van moeten nemen.

Indien geheimhouding is opgelegd, dan blijft deze bestaan tot het moment dat ze wordt opgeheven of van rechtswege is vervallen.

Geheimhouding door GS op basis van artikel 55 Pw

Artikel 55 van de Pw regelt onder andere het door GS aan zichzelf opleggen van geheimhouding op documenten en informatie die in haar vergaderingen en bijeenkomsten aan de orde zijn.

Artikel 55 Pw

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.
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.
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.

Het bestaan van een geheimhoudingsplicht ingevolge artikel 55, eerste lid sluit niet uit dat die informatie wordt gedeeld met leden van PS. Indien GS zich ter zake van het behandelde waarvoor een verplichting tot geheimhouding geldt op grond van het derde lid tot PS hebben gericht en PS deze hebben bekrachtigd, wordt de geheimhouding in acht genomen totdat PS haar opheffen.

PS wordt hiermee, als hoogste bestuursorgaan bevoegd te beslissen over het voortduren of opheffen van de geheimhouding.

Geheimhouding aan GS op basis van artikel 55 Pw

In het tweede lid van artikel 55 van de Pw wordt onder andere geregeld dat een Statencommissie geheimhouding kan opleggen aan GS.

Geheimhouding ten aanzien van Statencommissies op grond van artikel 91 Pw

Op grond van dit artikel kan een Statencommissie in een besloten vergadering geheimhouding opleggen op stukken die zij in die vergadering onder ogen krijgt. Daarnaast kunnen GS, de voorzitter van de commissie of de CvdK geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die zij aan de commissie overleggen.

De geheimhouding geldt totdat het orgaan dat deze heeft opgelegd, haar opheft. Indien de commissie zich met betrekking tot de geheime informatie tot PS heeft gericht, geldt de geheimhouding totdat PS haar opheffen.

Als er sprake is van een situatie waarin GS stukken onder geheimhouding aan de commissie overlegt, dan is GS bevoegd om de geheimhouding op te heffen. Behalve wanneer de informatie (door de commissie) ook aan PS is overlegd. Dan is het aan PS om de geheimhouding te bekrachtigen, dan wel op te heffen: de commissie bekrachtigt dus zelf niet en kan ook niet opheffen.

Artikel 91 Pw

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.
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.
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.

Kring van degenen voor wie de geheimhouding geldt

De Pw bepaalt dat "de geheimhouding door hen die bij de behandeling aanwezig waren en allen die van het behandelde of de stukken kennis dragen, in acht wordt genomen."

Geheimhouding geldt voor een ieder die kennis heeft genomen van de geheime informatie. Wanneer iemand op de hoogte is van de geheime informatie mag diegene de geheime informatie niet openbaar maken, totdat de geheimhouding is opgeheven. Degenen die in beginsel bij een besloten vergadering aanwezig mochten zijn, hebben ook recht op de informatie die ten behoeve van die vergadering verstrekt is en op de informatie die in die vergadering verstrekt en/of besproken is. Het is dus van belang dat Statenleden met wie men later van gedachten wil wisselen ook daadwerkelijk zijn uitgenodigd en - indien van toepassing - eventuele inzage in schriftelijke geheime stukken hebben gekregen.

UITZONDERINGSGRONDEN WOB

Geheimhouding die wordt opgelegd op grond van de artikelen 25, 55 en 91 van de Pw, dient gemotiveerd te worden aan de hand van een of meerdere uitzonderingsgronden uit de Wob. Deze zijn opgenomen in de artikelen 10 en 11.

Artikel 10 Wob

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

Artikel 11 Wob

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke geheimhouding

De Provincie kan te maken krijgen met privaatrechtelijk opgelegde geheimhouding via geheimhoudingsclausules van bedrijven waarin de Provincie participeert. Hierbij is het relevant dat de provinciale bestuursorganen en de leden daarvan, wat betreft geheimhouding, gebonden zijn aan de uitzonderingsgronden op openbaarheid zoals genoemd in de Wob. Daarbij speelt heel nadrukkelijk de publieke taak van bestuursorganen, waarbij deze op basis van het democratische rechtsbestel een verantwoordings- en controlerelatie met elkaar hebben.

Een privaatrechtelijke geheimhoudingsafspraken, die zich uitstrekt tot bestuursorganen en hun leden, kan daarom tot spanning leiden in de publieke rol waarin GS verantwoording dient af te leggen aan PS, waarin PS een controlerende en volksvertegenwoordigende rol hebben en vanwege het publieke debat juist in openbaarheid werken. Het gevolg kan zijn dat Staten- en commissieleden, die op dergelijke wijze geheimhouding worden opgelegd, in een spagaat worden gebracht tussen hun publieke rol en de daaruit voortvloeiende verplichtingen en de opgelegde geheimhouding.

Geheimhouding bij de rechter

Het openbaar maken van geheime informatie is strafbaar op grond van artikel 272 Wetboek van Strafrecht (Sr): *“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 kan 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 oordeelde dat het opleggen van geheimhouding een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). 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.

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 van het Sr. Dit betekent dat ook de openbaring van stukken, waarop geen geheimhouding als zodanig is gelegd, maar waarvan men wel redelijkerwijs kan weten dat het niet geopenbaard mocht worden, ook strafbaar kan zijn.

RESUMÉ

Openbaarheid is een grondbeginsel voor het Nederlands bestuur. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Grondwet (artikel 110). Het sluit daarmee aan op een beginsel dat in de literatuur wordt beschreven als 'openbaar, tenzij'. Geheimhouding is de uitzondering op dit uitgangspunt van openbaar bestuur.

De artikelen 25, 55 en 91 van de Provinciewet (Pw) en de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bieden het juridisch kader voor geheimhouding (de uitzonderingsgronden) in het verkeer tussen GS en PS. Op grond van dit kader kunnen de Commissaris van de Koning (CvdK) en GS geheimhouding opleggen aan individuele Statenleden, aan Statencommissies en aan het orgaan PS. Ook Statencommissies en PS zelf kunnen aan PS geheimhouding opleggen. Daarnaast kunnen Statencommissies ook geheimhouding opleggen aan GS.

Het kan daarbij gaan om schriftelijk te delen informatie maar ook om informatie die mondeling of digitaal verstrekt wordt.

Het schenden van opgelegde geheimhouding kan strafrechtelijke consequenties hebben.

Indien geheimhouding van informatie aan de voltallige PS, aan het orgaan PS, wordt opgelegd, dan dient deze opgelegde geheimhouding door PS in een openbare vergadering te worden bekrachtigd. Wanneer PS de geheimhouding heeft bekrachtigd, dan is alleen PS bevoegd om de geheimhouding weer op te heffen. Is de geheimhouding slechts gericht op individuele Statenleden of een deel van PS zoals bijvoorbeeld een Statencommissie, dan wordt deze geheimhouding niet door PS bekrachtigd. Het is het aan het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd (de CvdK, GS of de Statencommissie) om deze ook weer op te heffen.

Geheimhouding die niet op een juridisch correcte wijze werd opgelegd, gemotiveerd en eventueel bekrachtigd, vervalt van rechtswege. Op grond van de Provinciewet hoeft deze dan niet meer geheim te blijven. Daarbij moet artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht in het oog worden gehouden. Hierin wordt gesteld dat wanneer men weet of men redelijkerwijs kan vermoeden dat iets geheim is, het strafbaar is dit te openbaren.

3. PROVINCIAAL BELEIDSKADER

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag:

Wat zijn de provinciale beleidsregels omtrent 'geheimhouding' in het verkeer tussen GS en PS en hoe zijn deze tot stand gekomen?

PROTOCOL

Op 14 januari 2014 hebben GS in een protocol uitgangspunten en een werkwijze vastgesteld over hoe om te gaan met geheimhouding bij het uitwisselen van informatie tussen GS en PS. Dit protocol werd voorbereid door juridisch en bestuurskundig geschoolde beleidsambtenaren en ambtenaren van de Statengriffie. Via het presidium werd PS betrokken bij de totstandkoming hiervan. Omdat het initiatief bij GS lag, is daarbij een bewuste keuze gemaakt om het een praktisch en toepassingsgericht protocol te laten zijn waarin de bij de Provincie Zeeland gangbare wijzen van informatie-uitwisseling tussen GS, PS en Statencommissies werden uitgewerkt. De Provinciewet biedt daarbij een ruimer kader. Maar niet alle mogelijkheden werden dus uitgewerkt in het protocol. Bijvoorbeeld de mogelijkheid dat PS en Statencommissies geheimhouding opleggen aan zichzelf, elkaar of aan GS, werd daarbij niet uitgewerkt.

Vervolgens heeft informatie-uitwisseling plaatsgevonden op basis van de afgesproken werkwijze.

Na een jaar vond een eerste evaluatie van de nieuwe werkwijze plaats. Ook heeft de rechtsliteratuur in 2015 en 2016 meer duidelijkheid geschetst over de toepassing van de geheimhoudingsregeling uit de Pw. Daarbij werden er in het onderzoeksrapport 'project Sloeweg' ("De Parelduiker vreest de modder niet" uitgebracht november 2015) ook opmerkingen gemaakt over informatie-uitwisseling tussen GS en PS.

Dit alles heeft geleid tot een actualisatie van het protocol medio 2016, dat ook door PS is vastgesteld.

Bestuurlijke uitgangspunten en algemene afspraken

Bij de herziening van het protocol 'Uitwisseling geheime informatie door GS aan PS en aan Statencommissies', werden de volgende bestuurlijke uitgangspunten en afspraken tussen GS en PS aangehouden:

Bestuurlijke uitgangspunten

1. Transparantie van het besluitvormingsproces is uitgangspunt. Dit vloeit voort uit het principe dat 'alles in beginsel openbaar is' en geheimhouding de uitzondering moet zijn.
2. De wettelijke geheimhoudingsregeling dient te worden vertaald in een heldere en bestuurlijk toepasbare werkwijze zodat het voor iedereen duidelijk is waarom in het specifieke geval geheimhouding aan de orde is.
3. Het geheime karakter van de informatie dient goed gemotiveerd te zijn op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob. Dit betekent dat het geen automatisme is om omvangrijke stukken in zijn geheel als geheim aan te merken. De geheimhouding van dergelijke stukken dient zoveel mogelijk te worden beperkt tot bepaalde tekstdelen.
4. Het vooraf bepalen van de duur van de geheimhouding, voor zover mogelijk.
5. Bij deelnemingen deelt het bestuursorgaan (GS) – en niet de rechtspersoon – geheime informatie met de andere provinciale bestuursorganen.
6. De verslagen en/of besluitenlijsten van besloten vergaderingen worden op de kortst mogelijke termijn vastgesteld.

Algemene afspraken

1. GS verschaffen PS en/of Statencommissies proactief, tijdig en desgevraagd alle informatie die zij voor hun taakuitoefening nodig hebben. Het uitgangspunt daarbij is dat de informatie-uitwisseling zoveel als mogelijk in de openbaarheid geschiedt. Het uitgangspunt "openbaar, tenzij" betekent dat GS terughoudend zijn met het opleggen van geheimhouding en telkens een afweging maakt of geheimhouding op grond van de Wob dient te worden opgelegd.
2. Het door GS opleggen van geheimhouding aan één of meerdere leden van PS, aan alle leden van PS/het orgaan PS en/of een commissie berust op een expliciet, gemotiveerd besluit, voorgelegd in de vorm van een beslisnota.
3. In beginsel wordt de duur van de geheimhouding vooraf bepaald.
4. GS geven de juridische grondslag aan en motiveren daarbij de geheimhouding op basis van de uitzonderingsgronden van de Wob. De geheime status van stukken dient zoveel mogelijk te worden beperkt tot bepaalde tekstdelen.
5. Bij de variant waarbij sprake is van voorlopige geheimhouding aan PS waarbij bekrachtiging door PS aan de orde is, wordt een statenvoorstel tot bekrachtiging vastgesteld.
6. De geheime informatie wordt bij de beslisnota gevoegd en door GS vastgesteld.
7. Het besluit en stukken waar het om gaat zijn duidelijk herkenbaar geheim en kunnen door Statenleden worden ingezien bij de Statengriffie.

[Download het actuele protocol geheimhouding.](#)

WERKWIJZE BIJ HET DELEN VAN GEHEIME INFORMATIE DOOR GS

Voor Statenleden is het van belang om informatie, ook wanneer deze geheim is, goed tot zich te kunnen nemen. Het delen van geheime informatie door GS met PS kan door het beschikbaar stellen van schriftelijke informatie of door het mondeling delen daarvan.

Schriftelijk delen van geheime informatie

Er zijn verschillende mogelijkheden om een geheim document van GS aan PS te overleggen. Binnen de Provincie Zeeland is ervoor gekozen om stukken ter inzage te leggen voor de Statenleden. In het protocol is hierover opgenomen dat dit weliswaar minder praktisch is dan een stuk over de post te ontvangen, of langs digitale weg te ontsluiten, maar dat het verlenen van inzage bij de Statengriffie als minder risicovol gezien wordt dan via de andere twee sporen.

Als het gaat om stukken die betrekking hebben op besluitvorming bestaat de mogelijkheid om de gevoelige informatie bij de Statengriffie op te halen. Dit gebeurt in een gesloten enveloppe met genummerd exemplaar welke naderhand wordt ingenomen.

Indien het één of enkele Statenleden betreft die informatie hebben opgevraagd, worden alle leden van PS in de gelegenheid gesteld hier kennis van te nemen (het zogeheten inzagerecht). Zolang er van PS geen besluitvorming of beraadslagingen over stukken wordt gevraagd hoeft de geheimhouding op deze stukken niet te worden bekrachtigd. Het orgaan dat de geheimhouding heeft opgelegd (GS in dit geval) blijft bevoegd tot opheffing.

Het beschikbaar stellen van geheime informatie aan uitsluitend de leden van één Statencommissie, is binnen PS van Zeeland geen praktijk. Er is voor gekozen om schriftelijke geheime informatie altijd aan de voorzitter van PS en daarmee aan alle Statenleden, het orgaan PS, te doen toekomen.

Mondeling delen van geheime informatie

Het mondeling delen van de geheime informatie door GS met PS kan op verschillende manieren plaatsvinden:

1. In een besloten commissievergadering.
2. In een besloten PS-vergadering.
3. In een door GS georganiseerde besloten informatiebijeenkomst voor Staten- en commissieleden.
4. In een, door externen belegde besloten bijeenkomst voor Staten- en commissieleden.

Besloten commissievergadering

Gaat het om geheime informatie met een louter informatief karakter en waarbij geen besluitvorming aan te pas komt dan delen GS de informatie via de desbetreffende Statencommissie in een besloten commissievergadering middels toepassing van artikel 91 Pw. Alle Staten- en commissieleden worden in de gelegenheid gesteld tot het bijwonen van het besloten deel van de commissievergadering.

De commissie legt tijdens een besloten vergadering geheimhouding op omtrent het in die vergadering behandelde. De geheimhouding geldt voor iedereen die bij de behandeling aanwezig is en voor iedereen die van het behandelde kennis draagt. De geheimhouding geldt dus voor zowel de aanwezige Staten- en commissieleden als voor de betrokken en aanwezige ambtenaren van de Provincie en van andere overheden en voor aanwezige deskundigen en vertegenwoordigers van externe partijen. Op deze wijze kunnen ook externen mondeling, namens de provinciale bestuursorganen (= immers zowel PS als GS) worden gevraagd om informatie onder geheimhouding te verstrekken aan allen die bij de vergadering aanwezig zijn.

Besloten PS-vergadering

Als het gaat om de afweging om PS via de Statencommissie, dan wel de Statenvergadering te informeren, is relevant of het gaat om informatie met een louter informatief karakter waarbij geen besluitvorming aan te pas komt. Het voldoet dan om PS, via een besloten commissievergadering te informeren.

Het mondeling delen van geheime informatie met het (voltallige) orgaan PS gebeurt in een besloten deel van een PS-vergadering. PS nemen in een openbare vergadering een besluit om de deuren te sluiten en beslissen daarna in het besloten deel van de vergadering over het opleggen en/of opheffen van geheimhouding ten aanzien van die vergadering. De geheimhouding geldt ook dan voor iedereen die bij de behandeling aanwezig is en voor iedereen die van het behandelde kennis draagt.

Besloten informatiebijeenkomst namens GS

Ook kan het voorkomen dat de CvdK of een ander GS-lid, aan één of meerdere Statenleden geheime informatie verstrekt. Voorafgaand dient GS of de CvdK als bestuursorgaan, een expliciet besluit inzake geheimhouding aan te nemen en op te leggen aan degenen met wie de geheime informatie wordt gedeeld. Omdat dit formeel niet onder de artikelen van de Pw valt kan toepassing worden gegeven aan de geheimhoudingsbepaling van artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Door deelnemingen belegde besloten bijeenkomsten

Hoewel ook bij deelnemingen van de Provincie openbaarheid van informatie als uitgangspunt geldt, kan op dergelijke informatie geheimhouding worden opgelegd. Het gaat dan in de regel om bedrijfsgevoelige informatie zoals resultaatgegevens en voornemens tot fusie en verkoop van bedrijfsonderdelen. Het komt voor dat de deelneming zelf een besloten informatiebijeenkomst

belegd. Dat is soms het geval wanneer niet alleen Statenleden worden uitgenodigd maar ook de raadsleden van participerende gemeenten. De geheimhouding wordt bij dergelijke gevallen op privaatrechtelijke gronden opgelegd. Het delen van de bedrijfsgevoelige informatie vindt echter bij voorkeur plaats door GS op grond van het bestuursrecht via een besloten deel van een Statenvergadering, via een besloten commissievergadering of door het bij de Statengriffie ter inzage leggen van geheime informatie.

Zie daartoe ook hoofdstuk 2 van deze nota.

BEKRACHTIGING GEHEIMHOUDING DOOR PS

GS informeren PS onder geheimhouding door toepassing te geven aan artikel 25 Pw, zowel bij stukken met een informatief karakter als bij stukken waarvan het onderwerp van de geheime informatie verband houdt met een Statenbevoegdheid en/of er besluitvorming van PS aan te pas komt. Bekrachtiging door PS is daarbij nodig en het orgaan dat de geheimhouding heeft bekrachtigd is bevoegd tot opheffing daarvan.

In alle gevallen vervalt de geheimhouding wanneer de voorlopige oplegging van de geheimhouding niet wordt bekrachtigd in de eerstvolgende PS-vergadering. Een Statenvoorstel van GS is nodig voor het bekrachtigen met de motivering, gebaseerd op de uitzonderingsgronden van de Wob .

Ook voor het opheffen moet een Statenvoorstel ten grondslag liggen. In geval de geheimhouding wordt opgeheven betekent dit niet automatisch dat de informatie van rechtswege actief openbaar wordt. Verder is er ook altijd een toets nodig op de informatie die wordt verstrekt vanwege het betrokken derdenbelang. Degenen tot wie de geheimhouding is gericht hoeven zich niet meer aan de geheimhouding op basis van de Pw te houden, maar de werking van de Wob blijft bestaan.

LOGISTIEKE AFSPRAKEN

Voor het uitwisselen van informatie onder geheimhouding wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de vergadercyclus en gereguleerde vergaderingen van PS en Statencommissies, die hiervoor een separaat besloten (geheim) deel krijgen. Zo nodig wordt een extra vergadering uitgeschreven.

De organisatie en verslaglegging van de besloten vergadering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de voorzitter van PS, dan wel van de voorzitter van de desbetreffende Statencommissie. In de besluitenlijst van de Staten- of commissievergadering ligt vast aan wie geheimhouding is opgelegd. Een presentielijst vormt daarom onderdeel van de besluitenlijst. De besluitenlijst wordt in een eerstvolgende vergadering vastgesteld.

Verder gelden de volgende afspraken:

1. Tijdens de geheime bijeenkomsten kunnen GS zich ambtelijk laten ondersteunen.
2. Het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt bijgehouden en geregistreerd. De uitwisseling van geheime stukken wordt vastgelegd in een register, waarbij de beleidscoördinator GS en Statengriffier voor ontvangst tekenen. Het register vermeldt bij het opleggen van geheimhouding de looptijd, inclusief het eventuele afwegingsmoment voor tussentijdse opheffing.
3. GS toetsen het register periodiek (4x per jaar) op de mogelijkheid tot opheffing van de geheimhouding die berust op informatie die met PS is gedeeld. Deze informatie wordt ter kennisname van het presidium gebracht, het opheffen van geheimhouding is aan PS.

RESUMÉ

In 2014 werd door GS het protocol *‘Uitwisseling geheime informatie door Gedeputeerde Staten aan Provinciale staten en Statencommissies’* vastgesteld. Dit protocol vormt sinds 2014 het provinciale beleidskader ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS. In het vervolg van deze nota wordt deze aangeduid als protocol of protocol ‘geheimhouding’.

Via het presidium werden PS geconsulteerd en betrokken bij de totstandkoming van het protocol. Er is bij het opstellen een bewuste keuze gemaakt om het een praktisch en toepassingsgericht beleidskader te laten zijn. Alleen de bij de Provincie Zeeland gangbare wijzen van informatie-uitwisseling tussen GS, PS en Statencommissies werden daarin uitgewerkt. De Provinciewet biedt een ruimer kader en niet alle mogelijkheden zijn uitgewerkt in het protocol. Bijvoorbeeld de mogelijkheden dat PS en Statencommissies geheimhouding op stukken leggen aan zichzelf, elkaar of aan GS, werden niet opgenomen.

In 2016 werd het protocol, naar aanleiding van een eerste evaluatie van het beleidskader in 2015 en het beschikbaar komen van nieuwe rechtsliteratuur en inzichten uit het Sloeweg-onderzoek, herzien.

In het (herziene) protocol ‘geheimhouding’ is een aantal bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd voor het werken met geheimhouding. Daarnaast zijn er algemene en logistieke afspraken tussen GS en PS opgenomen. Deze sluiten aan bij het juridisch kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding dat de Pw en de Wob vormen; het aantal vormen van geheimhouding uit het protocol 2014 is evenwel gelijk gebleven.

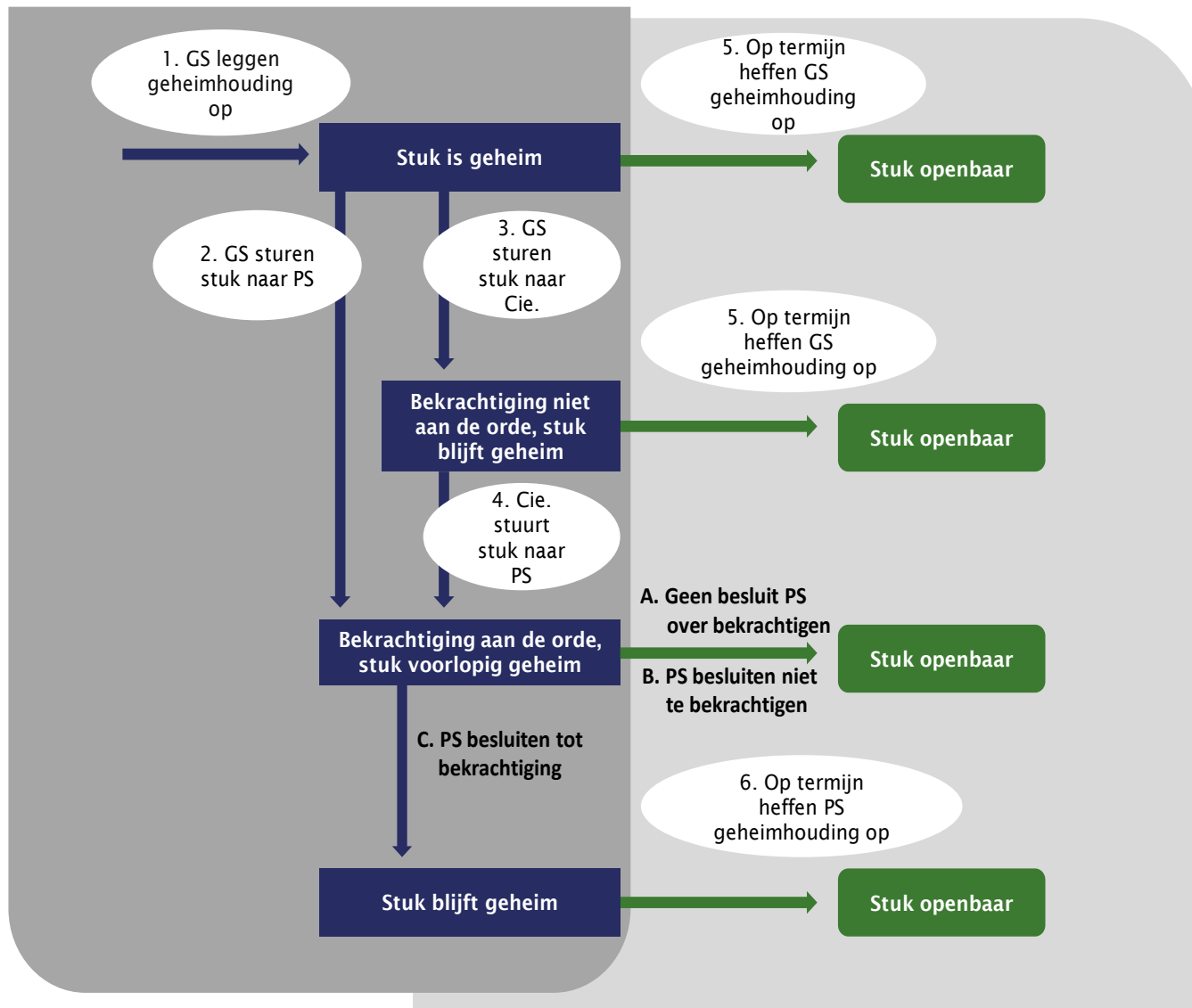
Dit herziene protocol is ter vaststelling voorgelegd aan PS. In de geleidebrief van GS wordt een jaarlijkse evaluatie van het instrument ‘geheimhouding’ aangekondigd. Ook het voornemen met rechtspersonen, waarin wordt deelgenomen, afspraken te maken over openbaarheid en informatievoorziening aan publieke aandeelhouders is vermeld.

Sinds medio 2016 vormt het herziene protocol het beleidskader ten aanzien van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.

STROOMSCHEMA’S

De stroomschema’s op de volgende pagina’s brengen een aantal situaties in beeld wanneer geheimhouding wordt opgelegd, bekrachtigd en wordt opgeheven. De stroomschema’s 1 en 2 betreft geheimhouding volgens het beleidskader van de Provincie Zeeland (protocol). De stroomschema’s 3,4 en 5 passen weliswaar binnen het kader van de Pw en Wob maar deze zijn voor Zeeland niet uitgewerkt in het protocol.

Stroomschema 1: GS leggen geheimhouding op (een deel van) PS



1. GS heeft op grond van de Provinciewet de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen.

Deze geheimhouding moet worden toegelicht en onderbouwd door te verwijzen naar de Provinciewet en naar een belang uit de Wob.

Als GS een geheim stuk doorstuurt naar PS als geheel, dan moeten PS deze opgelegde geheimhouding in de eerstvolgende vergadering bekrachtigen.

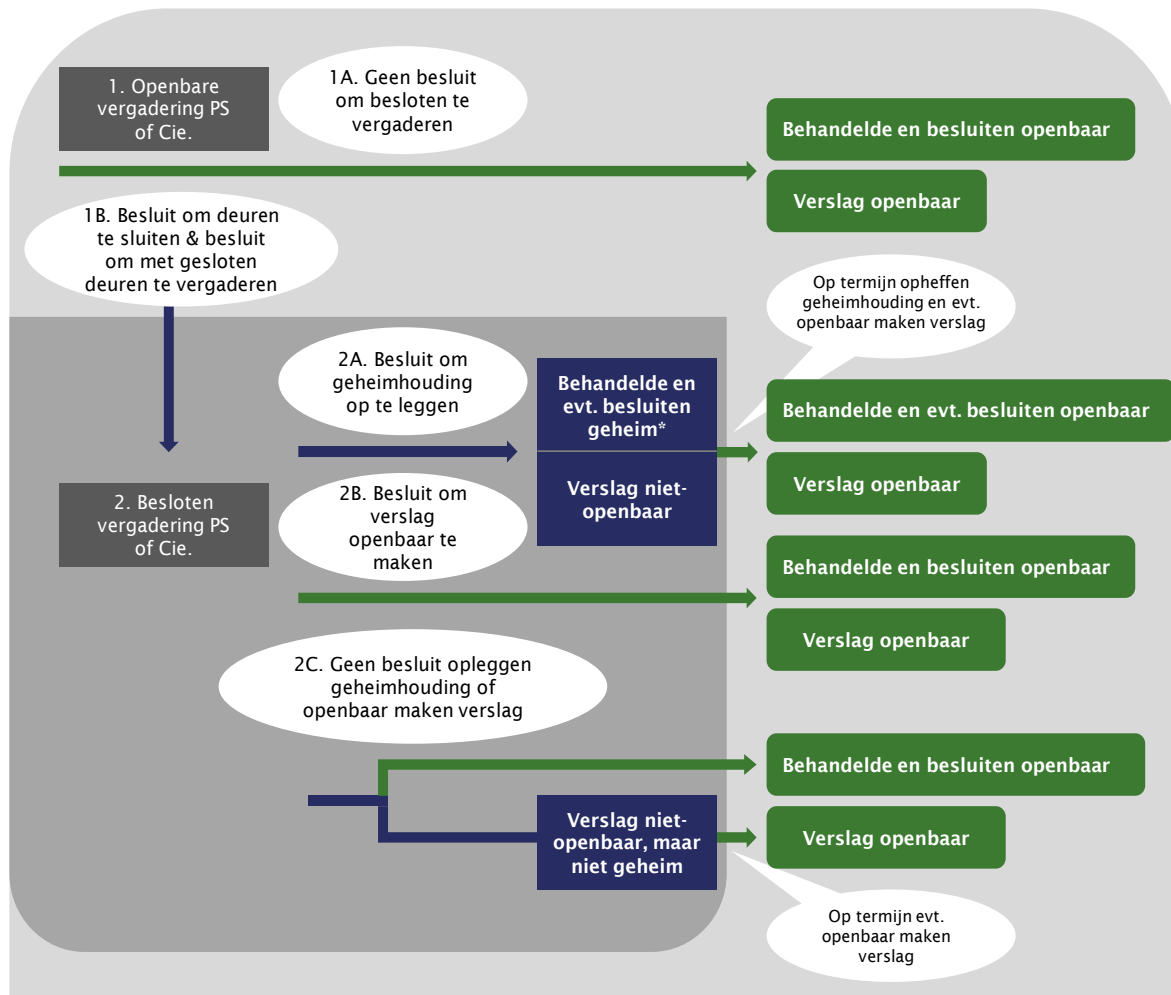
Als PS geen besluit neemt (A) of als PS besluit om de geheimhouding niet te bekrachtigen (B), dan vervalt de geheimhouding. Alleen wanneer PS besluit om de geheimhouding te bekrachtigen (C), blijven de stukken geheim.

Als GS het geheime stuk doorstuurt naar een deel van PS, bijvoorbeeld aan een Statencommissie of aan een of meerdere individuele Statenleden, dan wordt de geheimhouding niet door PS bekrachtigd.

Als de geheimhouding door GS is opgelegd en deze niet door PS is bekrachtigd, dan kan GS de geheimhouding weer opheffen.

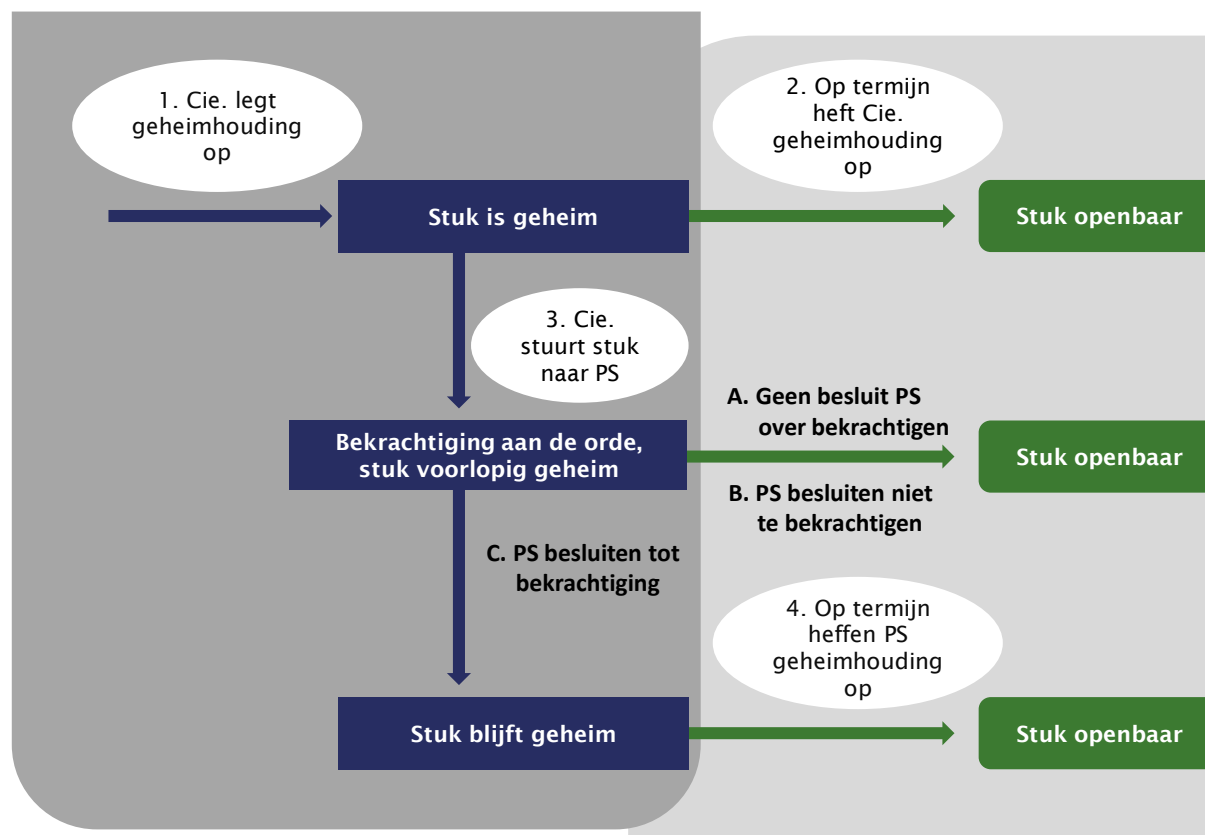
Als PS de geheimhouding hebben bekrachtigd, dan mogen alleen PS de geheimhouding opheffen.

Stroomschema 2, besloten vergaderingen van PS en Statencommissies



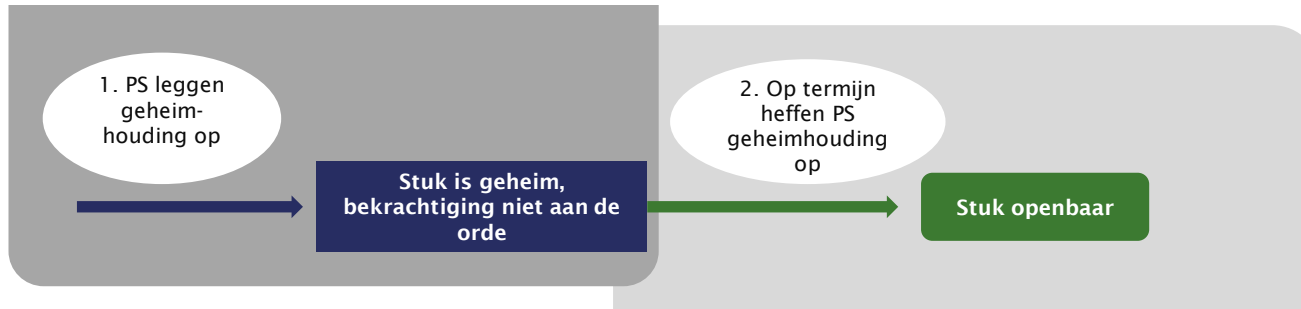
1. De Provinciewet staat toe dat Statencommissies en PS in beslotenheid vergaderen.
 - A. Als er geen openbaar besluit wordt genomen om in beslotenheid te vergaderen, dan zijn het behandelde, de besluiten en het verslag openbaar.
 - B. Als in openbaarheid besloten wordt om in beslotenheid te vergaderen, dan moet een apart verslag van het besloten deel van de vergadering worden opgesteld.
2. Als in beslotenheid wordt vergaderd zijn er drie opties:
 - A. Er wordt geheimhouding opgelegd op het behandelde.
 - B. Aan het eind van de besloten vergadering besluiten om het verslag van de vergadering openbaar te maken.
 - C. Wanneer er geen geheimhouding wordt opgelegd en geen besluit wordt 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).

Stroomschema 3, Statencommissie legt geheimhouding op aan zichzelf of aan PS



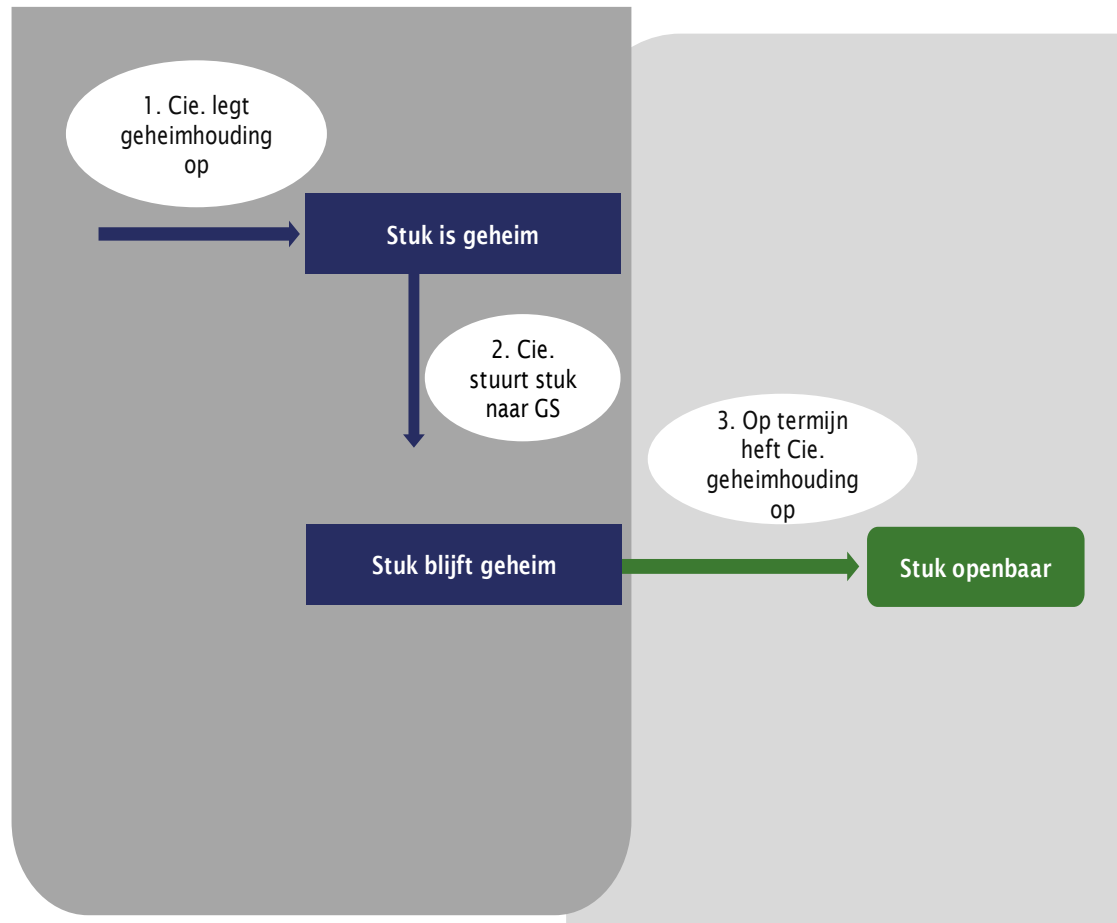
1. Statencommissies hebben de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen. Deze geheimhouding moet worden toegelicht en onderbouwd aan de hand van de Provinciewet en een belang uit de Wob.
2. Als de Statencommissie het stuk niet doorstuurt naar PS, dan is het de Statencommissie die op termijn kan besluiten om de geheimhouding op te heffen.
3. Indien de Statencommissie het stuk waarop zij geheimhouding heeft opgelegd doorstuurt naar PS, dan is PS aan zet om de geheimhouding wel of niet te bekräftigen (zie toelichting bij voorgaande figuur, onder 2, 4 en 6).

Strommschema 4, PS leggen geheimhouding op



1. Provinciale Staten heeft de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen. Deze geheimhouding moet worden toegelicht en onderbouwd aan de hand van de Provinciewet en een belang uit de Wob.
2. Als PS geheimhouding heeft opgelegd, dan is bekrachtiging niet aan de orde. PS kan als enigen de geheimhouding op termijn weer opheffen.

Stroomschema 5, Statencommissie legt geheimhouding op aan GS



1. Door (de voorzitter van) een Statencommissie kan geheimhouding aan (leden van) GS worden opgelegd.
2. Wanneer het stuk bij GS is aangekomen blijft het geheim.
3. Alleen de (voorzitter van) de Statencommissie kan de geheimhouding weer opheffen.

4. DE UITVOERING IN DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de derde onderzoeksvraag:

Worden de provinciale beleidsregels door de Provincie Zeeland nageleefd bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?

IN DE PRAKTIJK

Bij het opleggen van geheimhouding zijn diverse ambtenaren en GS betrokken. Het begint in de regel met de behandelend ambtenaar die, soms op aangeven van een externe partij, geheimhouding op delen van de informatie voorstelt. Bij een dergelijk ambtelijk advies wordt altijd een jurist van de Provincie betrokken. Vervolgens is het aan GS om de bestuurlijke keuze te maken om het ambtelijk advies te volgen en geheimhouding op te leggen. De Statengriffie voert daarbij geen eigen toets uit of de gronden, waarop de geheimhouding gebaseerd is, terecht is. Wel wordt, vanuit de adviserende rol naar PS, soms gevraagd om een verduidelijking van de onderbouwing.

Het komt bij de Provincie Zeeland tot dusver niet voor dat PS of een Statencommissie zelf besluiten tot geheimhouding. Soms komt het initiatief uit PS om bijgepraat te worden of om een bepaald onderwerp waarbij GS, gezien betrokken belangen, voorstelt om dit onder geheimhouding te doen. In dit geval legt een commissie soms geheimhouding op 'op hetgeen besproken wordt'.

In geval van geheime informatie die in stukken en documenten is opgenomen, wordt het betreffende stuk door de beleidscoördinator GS (ambtenaar) fysiek naar de Statengriffie gebracht. Daar wordt het stuk in het door de Statengriffie beheerde geheimhoudingsregister geregistreerd en in een afgesloten kast opgeborgen. Via iBabs ontvangen de Staten- en commissieleden dan een melding dat een geheim stuk voor hen ter inzage ligt.

Anders gaat het bij mondeling gedeelde geheime informatie. De betreffende commissie of PS belegt dan een besloten vergadering. De voorzitter wijst bij aanvang van een dergelijke bijeenkomst op de wettelijke implicaties wanneer men zich niet houdt aan de opgelegde geheimhouding. Een medewerker van de Statengriffie ziet erop toe dat onbevoegden de vergadering niet betreden.

Sommige fracties binnen PS maken in voorkomende gevallen de keuze weg te blijven bij dergelijke besloten bijeenkomsten, of willen geen kennis nemen van de ter inzage gelegde geheime informatie. Ze geven aan niet beperkt te willen worden in het publieke debat en in hun contacten met de achterban. Wanneer ze kennis hebben van geheime informatie, dan mogen ze die immers niet gebruiken.

Soms kiezen deelnemingen van de Provincie Zeeland er voor zelf een besloten informatiebijeenkomst voor PS te organiseren. Het beleid van de Provincie is zo, dat de informatieverschaffing via GS en dus op basis van Pw en Wob de geheimhouding wordt opgelegd en niet de deelneming die dat dan op privaatrechtelijke titel doet.

STRAKKERE SET REGELS

In de periode voor 2014, werd er minder uniform gewerkt. Met de inwerkingtreding van het protocol in 2014 en vooral na herziening daarvan in 2016, zijn de procedures en afspraken rondom het opleggen en bekrachtigen van geheimhouding steeds verder doordacht, uitgewerkt en in de praktijk toegepast en nageleefd.

Respondenten gaven aan dat de procedures rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding werkbaar maar wel ingewikkeld zijn. Hoewel een interne cursus voor betrokken ambtenaren werd aangeboden blijft het, zeker voor ambtenaren die er niet vaak mee te maken hebben een complexe aangelegenheid. De kennis over de procedure zou daarom, zowel ambtelijk intern als met de Staten- en commissieleden, beter gedeeld en kenbaar gemaakt moeten worden.

REKENKAMER ZEELAND

Het segmenteren van informatie in een geheim deel en in een openbaar deel, het uitgangspunt in het vigerende protocol, wordt in de praktijk niet consequent gevolgd. Het valt op dat geheime bijlagen jarenlang vallen onder ‘geheimhouding’. Het gaat dan over bijvoorbeeld de langlopende grote projecten en opgaven van de Provincie.

Volgens de ambtenaren is het lastig een goed openbaar stuk op te stellen waarin slechts een deel van de relevante informatie mag worden gebruikt. Om een goed samenhangend stuk te kunnen schrijven achten zij een feitelijke onderbouwing noodzakelijk. Zo’n feitelijke onderbouwing kan bestaan uit vertrouwelijke informatie. Het weglaten daarvan leidt dan tot een openbare nota zonder volledige onderbouwing en argumenten. Dit achten de ambtenaren onwenselijk.

Daarmee blijkt het dus vaak lastig om de geest van ‘transparantie’ die het protocol ademt, tot uiting te laten komen.

De ambtenaren geven aan dat het voor de leden van PS van belang is om, bij het definiëren van hun informatiebehoefte, vanuit de budgetbevoegdheid steeds te blijven redeneren vanuit hun kaderstellende en controlerende rol. Gevoelige detailinformatie over lopende projecten kan door GS in bepaalde gevallen slechts onder geheimhouding worden verstrekt. Het is dan aan PS om na te gaan of zij daadwerkelijk tot in detail hierover geïnformeerd moeten worden.

FORMELE EN INFORMELE BEZWAREN

Gedurende de onderzochte periode is geen formeel bezwaar van burgers tegen de geheimhouding ontvangen en werden er ook geen Wob-verzoeken ingediend door de pers met betrekking tot opgelegde geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.

NUTTIG INSTRUMENT

De ambtenaren geven aan dat geheimhouding een nuttig instrument is voor PS. Door het opleggen van geheimhouding wordt GS in staat gesteld om alle relevante informatie met PS te delen, ook de (tijdelijke) gevoelige informatie. Zou dat niet onder geheimhouding kunnen, dan kon bepaalde gevoelige informatie niet met PS worden gedeeld. Door het opleggen van die geheimhouding kan PS ook over gevoelige informatie beschikken en deze gebruiken in hun oordeelsvorming. Het nadeel is dat de ‘geheime’ kennis niet in het publieke debat kan worden gebruikt en niet in de verantwoording naar de burgers, althans tijdelijk.

OPHEFFEN VAN GEHEIMHOUDING

Het protocol stelt dat GS vier keer per jaar een overzicht van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding doet toekomen aan PS. In de praktijk onderzoekt GS dat maar één keer per jaar omdat het opheffen van de geheimhouding op veel dossiers niet mogelijk is vanwege de belangen van derden. Om die reden is het voor GS niet effectief om ieder kwartaal of ieder jaar een voorstel aan PS te doen hierover. GS hebben bij in de evaluatieve brief in april 2019 aangegeven dat het beter is om bij het opleggen van geheimhouding vooraf helder de duur te motiveren en zo meer duidelijkheid te bieden. Dat geldt dan in hoofdzaak voor de eigen provinciale projecten waarbij er meer invloed is op de rapportagevorm.

Ook werden PS in april 2019 geïnformeerd over het opheffen door GS van opgelegde geheimhouding op het ‘bestedingsplan Natuur 2016’. Het valt op dat het periodiek voorleggen aan PS over het wel of niet handhaven van geheimhouding niet in alle jaren heeft plaatsgevonden.

DOSSIERS

Uit het onderzoek blijkt dat bij een aantal projecten en deelnemingen van de Provincie ‘geheimhouding’ relatief vaak aan de orde is. Voor het merendeel zijn dit de ‘grote projecten’ van de Provincie Zeeland die expliciet in de begroting benoemd worden. Ter inkleuring en duiding van de meer algemene onderzoeksbevindingen is nagegaan waarom op dergelijke dossiers in algemene zin geheimhouding wordt opgelegd en of delen van de gevoelige informatie zich inmiddels lenen voor openbaarmaking.

Casus PZEM NV (voorheen DELTA NV)

De Provincie Zeeland is aandeelhouder van het energiebedrijf PZEM NV (voorheen DELTA NV). Deelnemingen zijn private partijen (BV/NV) waar de Provincie in participeert voor de behartiging van het openbare belang. Zij werken mogelijk in een andere, competitieve omgeving dan de Provincie en vallen, wat de verslaggevingsvereisten betreft onder Titel 9 Boek 2 Burgerlijk Wetboek (Nederlandse wet) en het IFRS (International Financial Reporting Standards).

Deze deelneming eiste met name in het verleden bij majeure aandeelhoudersbesluiten vaak geheimhouding op informatie die zij verstrekten aan haar aandeelhouders. Het gaat dan niet om informatie van de Provincie zelf. Het gegeven dat de Provincie, als publieke aandeelhouder, eigenaar is van een private commerciële onderneming leidt daarom soms tot spanning vanwege de vraag of documenten/informatie wel of niet openbaar kunnen worden gemaakt. Het besluit geheimhouding op bepaalde informatie te eisen van de aandeelhouders wordt bepaald door de Raad van Bestuur van de deelneming. De ene bestuursvoorzitter is daarin meer behoudend dan de andere. Dit hangt mede af van de fase waarin het bedrijf zit. Nu bevindt PZEM zich in wat rustiger vaarwater. Er zijn geen verkopen van grote bedrijfsonderdelen of grote investeringen aan de orde. Er is daarom ook minder noodzaak voor geheimhouding.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de geheimhouding, op de in het verleden door PZEM verstrekte informatie in dit dossier, voorlopig niet kan worden opgeheven. Bovendien gaat het om ‘derdenbelang’, het is daarom niet enkel aan de Provincie om dat te bepalen.

De belangrijkste motiveringsgrond voor de (blijvende) geheimhouding in dit dossier wordt gevonden in de artikelen 10, lid 1C van de Wob: *Bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.*

Casus Zeeland Seaports / North Sea Port SE

Voor North Sea Port SE¹ betreft het geheimhouding over informatie van de deelneming, een bedrijf dat op de markt opereert. Voor een deel is de geheimhouding opgeheven, voor het deel waar dit niet zo is, is de geheimhouding blijvend noodzakelijk omdat deze bedrijfs- en fabricagegegevens betreft.

De belangrijkste motiveringsgrond voor de (blijvende) geheimhouding in dit dossier wordt gevonden in de artikelen 10 en 11, lid 1C van de Wob: *Bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.*

Casus Thermphos

In het dossier Thermphos is door GS geheimhouding gelegd op informatie vanwege de economische belangen van de Provincie zelf en die van 'Van Citters Beheer BV', de beheersorganisatie voor de sanering van het vervuilde terrein. Inschrijvers voor werkzaamheden zouden hun voordeel kunnen doen ten koste van de Provincie en het havenbedrijf (financiers). Ook zitten er veiligheidsrisico's aan delen van de informatie. Het is immers een bedrijf dat valt onder de BRZO en onder de Kernenergiewet. Pas wanneer de sanering afgerond is, zal de geheimhouding er (gedeeltelijk) af kunnen. Het derdenbelang speelt dan mogelijk nog.

De belangrijkste motiveringsgronden voor de (blijvende) geheimhouding in dit dossier wordt gevonden in:

Artikel 10 , lid 1C van de Wob: *Bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld. (Lees: deelnemingen, onderhandelingspartners en adviseurs van de Provincie Zeeland).*

Artikel 10, lid 2B van de Wob: *De economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen. (Lees: Provincie Zeeland).*

Casus Perkpolder

In geval van het dossier Perkpolder gaat de geheime informatie over mogelijke contracten die nog niet zijn afgesloten en waarover wordt onderhandeld, over begrotingen en ramingen van de Perkpolder Beheer B.V. en over strategische risico's en adviezen over de positie van de Provincie in dit project. Geheimhouding betreft zowel de directe belangen van de Provincie als die van de deelneming. Omdat het project nog niet volledig is afgerond blijft 'geheimhouding' gehandhaafd. De Provincie heeft nog financiële belangen in het project vanwege de garantstelling die is afgesloten met de gemeente Hulst. Wellicht kan de geheimhouding in de toekomst worden opgegeven, na een juridische check.

De belangrijkste motiveringsgronden voor de (blijvende) geheimhouding in dit dossier worden gevonden in:

De artikelen 10, lid 1C van de Wob: *Bedrijfs- en fabricagegegevens, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld.*

De artikelen 10, lid 2B van de Wob: *De economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen. (Lees: De Provincie Zeeland).*

RECHTMATIGHEIDSONDERZOEK

Wanneer geheimhouding op Staten- en commissiestukken wordt opgelegd, wordt dit in een Excelregister bij de Statengriffie opgenomen. Om na te gaan of het opleggen van geheimhouding steeds volgens de regels uit het protocol, en daarmee rechtmatig, is gebeurd, is dit register gecontroleerd. Daarbij is vastgesteld dat er gedurende de onderzoeksperiode in ruim zestig gevallen sprake was van opgelegde geheimhouding in het verkeer tussen GS en PS.

Voor iedere regel in dit register is nagegaan of een openbaar Statenbesluit beschikbaar was, waarbij in het dictum de opgelegde geheimhouding werd bekrachtigd en juist werd gemotiveerd. In het vergadersysteem iBabs en het archiefsysteem Corsa is onder andere gezocht op de volgende zoektermen: geheimhouding, geheimhouden, geheim, opleggen, oplegging, bekrachtigen en

REKENKAMER ZEELAND

bekrachtiging. Ook is gezocht op ‘dossiernamen’ als Delta, PZEM, Thermphos, Zeeland Seaports, Perkpolder etc.

Bij dit onderdeel van ons onderzoek zijn de volgende bevindingen geconstateerd ten aanzien van de werkwijze en de rechtmatigheid van de opgelegde geheimhouding:

Logistiek systeem

Het thans in gebruik zijnde Excelregister is vooral een logistiek volgsysteem van de Statengriffie en geen kwaliteitssysteem. Er wordt uitsluitend geregistreerd wanneer een geheim stuk op de Statengriffie wordt aangeleverd en wanneer het fysiek weer terug naar de beleidsambtenaar gaat. Vanuit het register worden er verder geen koppelingen gemaakt naar andere documenten en naar de verdere status en behandeling van het geheime stuk. Omdat er ook beperkt koppelingen zijn naar andere archief- en documentatiesystemen is de volledigheid van het register niet vast te stellen door bijvoorbeeld het uitvoeren van een verbandscontrole.

Volledig

Vastgesteld werd dat alle dossiers, waarbij door GS geheimhouding werd opgelegd aan PS (of aan een deel daarvan) opgenomen zijn in dit register.

Kwetsbaar

Het bijhouden en ontsluiten van de informatie via Excel is foutgevoelig, met name het knippen/plakken van regels en cellen kent een grote foutkans. Het ontbreken van koppelingen naar andere systemen draagt bij aan die kwetsbaarheid omdat een ‘verdwenen’ regel in het register niet snel zal worden opgemerkt. De volledigheid van het Excelregister wordt enkel gewaarborgd door de zorgvuldige en consciëntieuze werkwijze van de medewerkers van de Statengriffie.

Complex

In het betreffende register zijn geen verwijzingen opgenomen naar de openbare Statenbesluiten, waarin de geheimhouding wordt bekrachtigd. Een onderzoek naar de volledigheid en rechtmatigheid van het register, zoals de Rekenkamer heeft uitgevoerd, wordt hierdoor bemoeilijkt. Dit zal ook het geval zijn wanneer beleidsambtenaren en medewerkers van de Statengriffie, bijvoorbeeld naar aanleiding van vragen uit PS of van journalisten en burgers, de actuele status en achtergronden van een geheim stuk willen nagaan.

Aanvankelijk geheimhouding aan een deel van PS

In de beginjaren van het protocol, tussen 2014 en de herziening daarvan in 2016, werd de geheimhouding op stukken ter inzage door GS steeds aan een deel van PS opgelegd. Dit geschiedde op basis van artikel 55, zie daartoe hoofdstuk 2 van deze nota. Bekrachtiging door PS is daarbij niet aan de orde en opheffing is dan aan het orgaan dat de geheimhouding oplegde, aan GS dus.

GS hebben in twee gevallen dergelijke geheimhouding opgeheven (Sluiskiltunnel en Bestedingsplan Natuur)

Na de herziening in 2016 werd geheimhouding steeds aan ‘het orgaan PS’ opgelegd.

Vanaf de herziening van het protocol medio 2016 kan worden vastgesteld dat er consequent een openbaar Statenbesluit volgt waarin PS de door GS opgelegde geheimhouding bekrachtigt. In de regel wordt dit gedaan in een separaat Statenvoorstel waar in het dictum, expliciet wordt verwezen dat op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob en artikel 25 van de Pw geheimhouding wordt bekrachtigd. In een beperkt aantal gevallen maakt deze expliciete besluitvorming onderdeel uit van het dictum van een meeromvattend openbaar Statenvoorstel.

Motivering is juridisch ingestoken

Het valt op dat de motivering voor het opleggen van geheimhouding vooral juridisch is ingestoken en nauwelijks inhoudelijk. In het openbare Statenbesluit wordt verwezen naar de wetsartikelen en de uitzonderingsgrond uit de Wob. Juridisch is dit voldoende, maar een voor leken begrijpelijke inhoudelijke uitleg ontbreekt daarbij.

Geen termijn verbonden

In geen enkel geval werd er in het openbare Statenbesluit een termijn aangetroffen verbonden aan de opgelegde geheimhouding. Ook in het centrale register wordt hierover niets vastgelegd.

Een van de uitgangspunten van het protocol stelt dat steeds 'zoveel als mogelijk' een termijn moet worden verbonden aan de opgelegde geheimhouding. Daarnaast is een van de logistieke afspraken in het protocol dat in het centrale register, de looptijd van de geheimhouding wordt opgenomen, inclusief het eventuele afwegingsmoment voor tussentijdse opheffing.

Weinig opheffing opgelegde geheimhouding gedurende de onderzoeksperiode

In geen enkel geval werd in de onderzoeksperiode opgelegde en door PS bekrachtigde geheimhouding ook weer opgeheven. Wel zijn in de tweede helft van 2018 door GS de voorbereidingen getroffen voor een toets op opheffing van geheimhouding. Met de vooraankondiging van het Rekenkameronderzoek, is deze toets gekoppeld aan een korte evaluatie van het protocol wat in april 2019 heeft geleid tot het informeren van PS. Daarbij zijn PS geïnformeerd over het door GS opheffen van opgelegde geheimhouding op het 'Bestedingsplan Natuur 2016' en de afwegingen rond het voortzetten van opgelegde geheimhouding op andere dossiers.

Geheimhouding vaak op gehele stukken

In de meeste gevallen wordt de geheimhouding niet enkel op de gevoelige informatie gelegd maar op het hele stuk. Beleidsambtenaren geven aan dat het segmenteren van informatie in de praktijk vaak lastig is, omdat het in veel gevallen documenten van derden betreft en dan onleesbare documenten ontstaan. Evenwel is een van de uitgangspunten van het protocol dat dit zoveel mogelijk moet worden beperkt tot bepaalde tekstdelen.

Bijeenkomsten door derden

In het protocol is opgenomen dat bij gevoelige informatie van deelnemingen, het bestuursorgaan GS, en niet de rechtspersoon zelf, de geheime informatie met de andere provinciale bestuursorganen moet delen. De deelnemingen zijn daarover geïnformeerd.

Vastgesteld is dat vanaf de herziening van het protocol in 2016, besloten bijeenkomsten betreffende deelnemingen in de meeste gevallen het karakter van een formele commissie- of Statenvergadering hadden. In een beperkt aantal gevallen echter was er sprake van een bijeenkomst van de deelneming zelf. Daarbij waren dan ook andere publieke aandeelhouders betrokken.

Evaluatie

In het protocol is een jaarlijkse evaluatie van het instrument 'geheimhouding' aangekondigd. Sinds de evaluatie van 2015 en de herziening van het protocol in 2016 is dit in 2017 uitgebleven. Wel hebben GS in april 2019 een informatieve brief gestuurd aan PS betreffende geheimhouding. In deze brief zijn ook evaluatieve opmerkingen gemaakt.

RESUMÉ

Geïnterviewde Statenleden geven aan dat voorlopige geheimhouding door GS, vanuit hun perspectief steeds juridisch juist gemotiveerd wordt opgelegd. Na de herziening van het protocol wordt consequent aan het orgaan PS een openbaar besluit voorgelegd om deze opgelegde geheimhouding, conform het protocol en daarmee conform Pw en Wob, te bekrachtigen. Die procedure wordt na de herziening goed gevolgd.

Ook hebben zich geen gevallen voorgedaan dat 'geheime informatie' naar buiten is gekomen.

Het geheimhoudingregime is weliswaar complex, maar volgens geïnterviewde ambtenaren werkbaar. Het stelt, volgens hen, GS in staat om informatie met PS te delen buiten de openbaarheid. Zou deze informatie niet onder geheimhouding gedeeld kunnen worden, dan zouden GS deze informatie niet aan PS kunnen verstrekken, hetgeen het kaderstellende en controlerende werk van PS bemoeilijkt.

Het protocol stelt dat GS vier keer per jaar een overzicht van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding doet toekomen aan PS voor het desgewenst opheffen van vigerende geheimhoudingen. In de praktijk onderzoekt GS dat één keer per jaar omdat het opheffen van de geheimhouding op de meeste documenten volgens de ambtelijke respondenten, vanwege de uitzonderingsgronden (nog) niet mogelijk is. Om die reden is het voor GS niet effectief, zo wordt gesteld, om ieder kwartaal een voorstel aan PS te doen. GS hebben in hun recente evaluatieve brief over 'geheimhouding' van april 2019 aangegeven, dat het beter is om vooraf helder de duur te motiveren en zo meer duidelijkheid te bieden.

Uit het gevoerde rekenkamer-onderzoek blijkt dat het register van geheimhoudingen (dat wordt beheerd door de Statengriffie) weliswaar alle opgelegde geheimhoudingen in het verkeer tussen GS en PS bevat, maar dat de geregistreerde gegevens summier zijn en heldere toegankelijkheid niet is geborgd. Ook is het register kwetsbaar vanwege de gekozen werkwijze in Excel en het ontbreken van koppelingen met andere systemen zoals de besluitenlijst van GS, de vergaderagenda van PS en het registratiesysteem Corsa. De juistheid en volledigheid van het register wordt enkel gewaarborgd door de zorgvuldige en consciëntieuze werkwijze van de medewerkers van de Statengriffie.

Ook is vastgesteld dat in tegenstelling tot het streven in het protocol;

- Geheimhouding vaak op volledige stukken is gelegd, en niet slechts op het deel waar een uitzonderingsgrond op algemene openbaarheid voor is. Ook valt op, dat deze stukken voor het overgrote deel betrekking hebben op de langlopende projecten.
- De motivatie tot geheimhouding is beperkt tot verwijzing naar een artikel uit Pw of Wob. Op zich is deze juridische verwijzing juist, maar geeft geen tot weinig inhoudelijke onderbouwing.
- In het openbare besluit van geheimhouding en in het register is geen termijn aangegeven of wordt anderszins aangegeven wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven.
- Soms wordt er op bijeenkomsten die door deelnemingen van de Provincie worden georganiseerd, op privaatrechtelijke gronden aan Statenleden geheimhouding opgelegd, via geheimhoudingsclausules van bedrijven. Dit kan in strijd zijn met de eisen van de bestuurlijke openbaarheid.

5. BETEKENIS VAN WERKEN MET GEHEIMHOUDING

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de vierde onderzoeksvraag:

Wat is de betekenis van 'geheimhouding' voor de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van PS?

BETEKENIS VOOR PS

Om in beeld te krijgen wat de betekenis is van het werken met geheimhouding voor de rol van PS is gesproken met Statenleden en met medewerkers van de Statengriffie.

Geheimhouding komt vaak voor

Het valt de Statenleden op dat 'geheimhouding' regelmatig aan de orde is. Daarbij geven zij aan dat zij door GS in de regel goed worden betrokken bij de diverse dossiers, zeker na medio 2016. Ook wanneer bepaalde informatie gevoelig is en daarom geheim moet blijven, wordt deze door GS gedeeld. In 2016 werd de procedure voor het werken met geheimhouding in samenspraak met PS aangepast.

Bekendheid met de regels

Doordat 'geheimhouding' regelmatig wordt opgelegd wordt, raken de Statenleden steeds bekender met deze procedures. Het kennisniveau over deze regels verschilt sterk binnen PS, zo geven de respondenten aan. Het ene Statenlid heeft nu eenmaal meer affiniteit met het juridische domein.. Dit hangt ook samen met de Statencommissies waarin wordt geparticipeerd: in de commissie Bestuur en de commissie Economie speelt opgelegde geheimhouding vaker dan in de commissie Ruimte.

Twijfels bij nut en noodzaak

Door sommige fracties worden weleens vraagtekens gezet bij het nut en noodzaak van opgelegde geheimhouding. Soms wordt dan door een fractie de keuze gemaakt om geen kennis van die geheime informatie te nemen. Die informatie, zo geven de Statenleden aan, is vaak via andere kanalen al bekend. Wanneer een fractie of Statenlid dan tekent voor geheimhouding, dan mag die informatie immers niet meer gebruikt worden in het publieke debat. Sommige Statenleden geven aan dat weleens de indruk ontstond, dat 'geheimhouding' bewust door GS werd opgelegd om te zorgen dat er in PS geen debat gevoerd kon worden. Het opleggen van geheimhouding beperkt PS immers in haar mogelijkheden om dit publieke debat te voeren.

Maar in z'n algemeenheid stellen de geïnterviewde Statenleden dat er bij de Provincie Zeeland goed wordt omgegaan met 'geheimhouding'. Enerzijds wordt dit toegeschreven aan het politiek en ambtelijk fatsoen binnen de organisatie. Anderzijds spelen ook de diverse 'checks and balances' die in de afgesproken beleidsregels zijn opgenomen, hierin ook een rol.

Inhoudelijke motivatie beperkt

Uit de motivatie bij de betreffende Statenvoorstellen blijkt beperkt waarom geheimhouding wordt opgelegd. Er wordt verwezen naar wetsartikelen, maar een (kernachtige) inhoudelijke motivering ontbreekt veelal. Omdat het vaak ook om de bekende dossiers zoals Delta, Thermphos, Perkpolder, Zeeland Seaports en Waterdunen gaat, wordt in de regel begrepen waarom de informatie gevoelig is. Ook is die inhoudelijke reden voor het opleggen van geheimhouding te achterhalen uit het geheime stuk zelf. Daardoor begrijpt men, ook zonder een echte inhoudelijke uitleg, waarom geheimhouding aan de orde is.

Toegankelijkheid informatie

De ondersteuning vanuit de Statengriffie wordt als goed ervaren waar het om opgelegde geheimhouding gaat. Om kennis te nemen van geheime informatie moeten Statenleden wel naar Middelburg komen. Dat wordt soms als lastig ervaren. Het digitaal ontsluiten van de geheime informatie zou voor sommige Statenleden een verbetering zijn. Daarbij is dan wel weer de indruk van de Statenleden dat de geheime stukken altijd in te zien zijn. Ook buiten de reguliere kantooruren kan er altijd een afspraak gemaakt worden met de medewerkers van de Statengriffie om benodigde stukken in te zien.

Opschonen geheime dossiers

Het valt Statenleden op dat geheimhouding amper wordt opgeheven. Het is weleens gebeurd rondom de Sluiskiltunnel, zo geven Statenleden aan, maar op de meeste dossiers lijkt het dat de geheimhouding altijd blijft voortbestaan. Daarbij geven de Statenleden aan dat ze dit ook niet erg bezwaarlijk vinden: "als Statenlid kijk je vooruit en informatie die niet langer geheim hoeft te zijn is, die is ook niet meer actueel". Evenwel geven de geïnterviewde Statenleden aan dat het goed zou zijn wanneer de Statengriffie hier een actievere rol in zou nemen en bijvoorbeeld jaarlijks, een lijst aan PS zou aanbieden van stukken waarvan geheimhouding kan worden opgeheven..

In sommige dossiers zoals Thermphos, zijn zoveel geheime en openbare stukken ,dat het voor Statenleden soms niet meer duidelijk is wat nu geheim is en wat niet. Daar zou de Statengriffie verbetering in aan kunnen brengen, zo geven geïnterviewde Statenleden aan.

Politieke debat

De discussie verloopt anders wanneer informatie geheim is. Er kan immers geen breed publiek debat worden gevoerd omdat niet alle informatie publiekelijk gebruikt en gedeeld mag worden met de eigen achterban en (belangen)organisaties. Dat maakt de besluitvorming niet per definitie minder goed, wel lastiger, zo geven de respondenten aan. Voor de volksvertegenwoordigende rol hoeft het ook niet een beletsel te zijn. Ook al heb je als Statenlid meer informatie, je kunt nog steeds goed luisteren naar de burgers en organisaties. Alleen mag niet alle kennis openbaar gedeeld worden.

BETEKENIS VOOR DE OPENBAARHEID EN PERS

Om na te gaan wat de betekenis is van opgelegde geheimhouding voor de 'openbaarheid', is gesproken met een aantal regionale politieke journalisten.

Bekendheid met de regels omtrent geheimhouding

Journalisten zijn in zijn algemeenheid niet bekend met de provinciale beleidsregels ten aanzien van geheimhouding. Wel nemen ze in PS soms een begin van discussie waar, over nut en noodzaak van opgelegde geheimhouding. Doordat geheimhouding vaker aan de orde is begrijpen ze de systematiek wel en is er ook begrip voor de afwegingen die GS en PS daarbij maken.

Daarbij geven de journalisten aan, dat het lastig is om na te gaan of de afwegingen om zaken geheim te houden wel terecht is. Ze kunnen dat immers niet controleren en geen gerichte vragen stellen. Als voorbeeld wordt Thermphos gegeven: logisch dat vanwege de financiële gegevens daar vertrouwelijk over wordt gesproken. Maar, komen in zo'n besloten vergadering dan niet ook dingen aan de orde die helemaal niet vertrouwelijk behandeld hoeven te worden? Dat is voor de journalistiek dan niet te controleren.

Ook het omgekeerde wordt soms waargenomen. Over Thermphos moesten Statenleden in openbare vergaderingen soms 'met meel in de mond praten', omdat ze niet uit de school konden klappen over de achterliggende (financiële) stukken.

REKENKAMER ZEELAND

Achteraf, wanneer de geheimhouding weer is opgeheven, zou nagegaan kunnen worden of de gronden voor geheimhouding terecht waren en of nog over deze informatie kan worden bericht. Helaas, vinden de journalisten, is er slechts beperkte capaciteit voor de regionale politieke (onderzoeks-)journalistiek.

Bestuurlijke cultuur

De bestuurlijke cultuur in Zeeland lijkt, zo geven de journalisten aan, soms wat gesloten en formeel, ook al wordt er wel naar openheid gestreefd. Bestuurders en netwerkpartners komen in beslotenheid tot afspraken en overeenkomsten, informeren dan eerst PS en, wanneer alle hobbels genomen zijn, dan pas komen ze daarmee naar buiten. De pers staat tijdens zulke besluitvormingstrajecten buiten spel. De ontwikkeling naar netwerksturing, waarbij de afstemming tussen Provincie en netwerkpartners nog intensiever wordt, kan het vertraagd naar buiten komen van feiten nog verder versterken.

Controleerbaarheid

De journalisten geven aan dat het goed zou zijn om Statenleden en journalisten mee te nemen in de redenen van geheimhouding en ook wanneer en waarom deze weer wordt opgeheven. Nu krijgen journalisten de indruk dat geheimhouding wel wordt opgelegd, maar nooit meer wordt opgeheven, terwijl dat juist een journalistiek aanhaakmoment zou kunnen opleveren. Dat zou hun beter in staat stellen hun werk als tegenmacht voor het openbaar bestuur uit te voeren.

RESUMÉ

Het blijkt dat niet alle regels omtrent de mogelijkheden van geheimhouding bekend zijn bij de geïnterviewde statenleden. In de regel is er wel begrip voor de keuze van GS dit instrument in te zetten. GS en de Statengriffie gaan daar ook goed mee om, zo geven de geïnterviewde Statenleden aan. De geheime stukken zijn in te zien op de Statengriffie en ook buiten de reguliere kantoortijden kan men daar, op afspraak, steeds terecht. Wel geven geïnterviewde Statenleden aan dat digitale ontsluiting van de geheime informatie handig zou zijn, zij hoeven dan immers niet naar Middelburg af te reizen om deze in te zien.

Geheimhouding bemoeilijkt het openbare debat, zo wordt gesteld maar maakt dit niet onmogelijk. Daarbij maken sommige fracties weleens de keuze om van bepaalde geheime informatie geen kennis te nemen of om weg te blijven van besloten bijeenkomsten. Zij geven aan dat zij vrijuit in het openbaar willen kunnen debatteren over een bepaald onderwerp. Het tot zich nemen van geheime informatie beperkt ze dan te veel, zo geven zij aan. Dit is een politieke keuze.

Het valt de Statenleden op dat eenmaal opgelegde geheimhouding nauwelijks lijkt te worden opgeheven en dat er bij hen ook geen beeld is welke dossiers en stukken (nog) geheim zijn. Een actievare rol vanuit de Staten(griffie) ten aanzien van het opheffen van geheimhouding zou passend zijn, geven zij aan.

De journalisten die zijn bevraagd over dit onderwerp zijn over het algemeen minder bekend met de provinciale beleidsregels ten aanzien van geheimhouding maar zien in de praktijk dat informatie en bijeenkomsten voor Statenleden soms geheim zijn. Daarbij tonen de journalisten begrip voor het (tijdelijk) opleggen van geheimhouding op bepaalde informatie. Wel zouden zij meer mee willen worden genomen in de inhoudelijke afwegingen voor het opleggen van geheimhouding en zouden zij een gemarkeerd moment, waarop informatie openbaar wordt, een goede ontwikkeling vinden.

6. VAN WOB NAAR WOO

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beantwoording van de vijfde onderzoeksvraag:

Wat is de betekenis van de overgang van de Wob naar de Woo voor het provinciale beleid omtrent 'geheimhouding'?

DE WOB GAAT VERVALLEN

De Wob (Wob) gaat vervallen met de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo). De Woo beoogt een open en transparante overheid, dit brengt met zich mee dat de werkprocessen binnen de Provincie Zeeland op deze nieuwe wet aangepast dienen te worden. Omdat er vanuit de Wob en straks vanuit de Woo diverse verbanden naar het onderwerp 'geheimhouding' zijn, is het van belang hiermee in dit onderzoek rekening te houden.

Wetsvoorstel

In april 2016 werd het wetsvoorstel Wet open overheid, een initiatiefwet van de Kamerleden Snels (GroenLinks) en Weijnberg (D66), door de Tweede Kamer aangenomen. Doel van de wet is om 'overheden en semi-overheden transparanter te maken om zo het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en economische ontwikkeling beter te dienen'.

Verschillende partijen, waaronder de VNG en het IPO, lieten weten het wel eens te zijn met de uitgangspunten van de Woo, maar grote moeite te hebben met de uitvoerbaarheid en de kosten van de wet. Tot diezelfde conclusie kwam ABDBTOPConsult, onderdeel van de algemene bestuursdienst van het Rijk. Voor de Eerste-Kamercommissie was dat reden om het wetsvoorstel aan te houden en te wachten op een gewijzigd voorstel.

Stand van zaken nu

In januari 2019 heeft het kabinet de Wijzigingswet Open Overheid bij de Tweede Kamer ingediend.

In de wijzigingswet (novelle) wordt het online informatieregister geschrapt en in plaats daarvan stellen het Rijk en decentrale overheden een meerjarenplan op voor het verbeteren van hun informatiehuishouding. Ook de andere bezwaren van de decentrale overheden worden in de novelle weggelaten. Voorwaarde die de decentrale overheden hebben gesteld is dat het Rijk ze compenseert voor de uitvoeringskosten. Daarnaast wordt het regime van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onder de Wob en onder de Woo grotendeels gecontinueerd.

Standpunt Provincie Zeeland

In de novelle wordt naar het oordeel van het IPO tegemoet gekomen aan de bezwaren van de decentrale overheden dat bestuursorganen de tijd moeten krijgen om hun werkprocessen aan te passen aan het verplicht actief openbaar maken van de in de wet opgenomen categorieën informatie. Dit wordt bereikt door te voorzien in een fasering van de openbaar te maken categorieën informatie. De Provincie Zeeland volgt hierin het standpunt van het IPO.

De in het wetsvoorstel opgenomen korte termijn van twee weken voor de actieve openbaarmakingsplicht en het weghalen van persoonsgegevens vergt de nodige uitdagingen op het gebied van het optimaliseren van de werkprocessen. Verder is er nu nog onduidelijkheid op het gebied van de uitvoeringskosten en eventuele compensatie daarvan.

Desalniettemin wordt het gestructureerd en gefaseerd toewerken naar een open en transparante overheid en het verbeteren van de informatiehuishouding, als logische ontwikkeling beschouwd.

REKENKAMER ZEELAND

Het op orde brengen van digitale informatie is een randvoorwaarde om de Woo uit te voeren. De toegankelijkheid van de status van de informatie wordt een belangrijk punt. De minister heeft met de koepels van medeoverheden afgesproken dat de koepels een jaar de tijd hebben (tot de zomer van 2019) om met een meerjarenplan te komen.

IS ZEELAND DAAR KLAAR VOOR?

De juristen van de Provincie volgen de landelijke ontwikkelingen en zijn aangesloten bij overleggen in VNG en IPO verband.

Uit het rechtmatigheidsonderzoek is gebleken dat het zicht krijgen op de status van stukken en dossiers waarop geheimhouding is opgelegd en op de volledigheid van dat register, niet eenvoudig is. Gezien de doelstelling van de nieuwe wet, het vergroten van transparantie over besluitvorming door de overheid, ligt hier een belangrijke aanleiding om daar verbetering in aan te brengen.

RESUMÉ

De Wob gaat vervallen met de inwerkingtreding van de Wet open overheid (Woo). Het wetsvoorstel Woo ligt bij de Eerste Kamer. De reden voor de Woo is de vaststelling dat digitaal vastgelegde informatie bij de overheid onvoldoende kan worden ontsloten en onvoldoende duurzaam toegankelijk is. Niet alleen systemen en archivering zouden (stapsgewijs) moeten worden aangepast, ook vraagt dit een cultuurverandering in de omgang met overheidsinformatie van zowel bestuurders als ambtenaren. De wijzigingswet Woo, op het ontwerp dat thans bij de Eerste Kamer ligt, is sinds begin maart 2019 bij de Tweede Kamer. Deze biedt de mogelijkheid om de verplichte actieve openbaarheid gefaseerd in te voeren, om de uitvoeringslasten te verlichten en de implementatie soepel te laten verlopen. Dit wijzigingswetsvoorstel is tot stand gekomen in nauw overleg tussen het Rijk en de decentrale overheden. De Provincie Zeeland houdt vinger aan de pols bij de landelijke ontwikkelingen.

Vooruitlopend op de implementatie van de Woo zou de informatievoorziening over de opgelegde en bekrachtigde geheimhouding (het register) al kunnen worden verbeterd. Het vergroten van de transparantie hierover past zowel bij de doelstelling van de nieuwe wet als bij de uitgangspunten van het eigen protocol.

7. BIJLAGEN

BIJLAGE I: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

In het kader van dit onderzoek sprak het onderzoeksteam met de volgende functionarissen:

- Han Polman, commissaris van de Koning (startgesprek)

Ambtenaren GS

- Peter Heijkoop, beleidscoördinator GS (ambtelijk contactpersoon)
- Arjen Bastiaanse, beleidsmedewerker deelnemingen
- Dominique da Cruz-Blaha, juridisch beleidsmedewerker
- Diana Martens, juridisch beleidsmedewerker
- Teresa Kalverboer, beleidsmedewerker deelnemingen
- Loek Schipper, senior-projectleider
- Ronald Verdurmen, adviseur deelnemingen

Ambtenaren Statengriffie

- Peter Joosse, voormalig Statengriffier
- Annemieke Lobik, commissiegriffier
- Sven Meijer, Statenadviseur
- Arendo Schipper, voormalig Statenadviseur
- Margreeth Trimpe, commissiegriffier
- Alma van Wallenburg, commissiegriffier

Provinciale Staten van Zeeland

- Carl Schoor, (toenmalig) Statenlid
- Gerwi Temmink, Statenlid
- Ger van Unen, Statenlid
- Ton Veraart, Statenlid
- Jan Henk Verburg, Statenlid

Journalisten

- Marike Konings, Omroep Zeeland
- Ariane Lafort, Omroep Zeeland
- Ernst Jan Rozendaal, PZC

BIJLAGE II: BESTUDEERDE DOCUMENTEN

Extern Zeeland

- [Circulaire wettelijke regeling inzake geheimhouding](#) Ministerie van BZK, april 2016
- [Onderzoeksrapport Openbaar, tenzij](#) Randstedelijke Rekenkamer, juni 2014
- 'Lastige vragen over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding' Essay uit Gemeentestem 2014/98 door Drs. S.A.J. Munneke, november 2014.
- [Gij zult openbaar maken](#) Raad voor het openbaar bestuur, september 2012

Intern Zeeland

- [Protocol 'Uitwisseling geheime informatie door GS aan PS en aan Statencommissies'](#), mei 2016
- [Statenvoorstel 'Actualisatie van het protocol 'uitwisseling geheime informatie door GS aan PS en aan statencommissie'](#), mei 2016
- [Onderzoeksrapport 'De Parelduiker vreest de modder niet'](#), november 2015
- Register van opgelegde en bekrachtigde geheimhouding in het verkeer tussen GS, PS en Statencommissies. Peildatum februari 2019.
- Diverse Statenvoorstellen en andere interne documenten waarbij, gedurende de onderzoeksperiode, er sprake was van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen GS, PS en Statencommissies.

