

# Startnotitie

## Geheimhouding

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

Conceptversie 1.3  
voor PS en GS

# REKENKAMER ZEELAND

## INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>- 3 -</b>
1.1	Waarom dit onderzoek?.....	- 3 -
1.2	Van WOB naar WOO .....	- 3 -
<b>2.</b>	<b>DOELSTELLING .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>3.</b>	<b>VRAAGSTELLING .....</b>	<b>- 3 -</b>
3.1	Centrale vraag .....	- 3 -
3.2	Onderzoeksvragen.....	- 4 -
<b>4.</b>	<b>BEOORDELINGSKADER.....</b>	<b>- 4 -</b>
<b>5.</b>	<b>SCOPE EN AFBAKENING .....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>6.</b>	<b>OPZET EINDRAPPORTAGE.....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>7.</b>	<b>RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK.....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>8.</b>	<b>ONDERZOEKSAANPAK .....</b>	<b>- 6 -</b>
<b>9.</b>	<b>PLANNING .....</b>	<b>- 7 -</b>
<b>10.</b>	<b>COMMUNICATIE.....</b>	<b>- 8 -</b>
<b>11.</b>	<b>SLOTOPMERKING.....</b>	<b>- 8 -</b>

# REKENKAMER ZEELAND

## 1. INLEIDING

### 1.1 WAAROM DIT ONDERZOEK?

Nederland is een democratie. Daarom mag iedereen weten hoe de overheid, en dus ook de Provincie Zeeland, haar werk doet. Soms heeft de Provincie Zeeland te maken met dossiers waarin bepaalde informatie (tijdelijk) gevoelig is dan wel wettelijk is uitgezonderd van openbaarheid. Het kan dan nodig zijn om stukken (gemotiveerd) als geheim te bestempelen en de vergadering waarin het onderwerp behandeld wordt, achter gesloten deuren te laten plaatsvinden.

Geheimhouding bij de Provincie Zeeland kan worden opgelegd door het college van Gedeputeerde Staten, de Commissaris van de Koning, een Statencommissie en door Provinciale Staten.

De Programmaraad van de Rekenkamer Zeeland heeft aangegeven dat 'geheimhouding' een relevant onderwerp is. Voor nieuwe Statenleden, maar ook voor hen die al langer zitting hebben in Provinciale Staten roepen de beleidsregels voor het (tijdelijk) opleggen van geheimhouding soms vragen op. Ook is het voor Statenleden niet altijd even duidelijk wat nu de actuele status is van opgelegde geheimhouding.

De Wet openbaarheid van bestuur (WOB) vervalt wanneer de Wet open overheid (WOO) in werking treedt. Aan de Tweede Kamer is recent door de regering een voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel WOO aangeboden. De WOO beoogt een open en transparante overheid. Dit brengt met zich mee dat de werkprocessen (met name de digitale informatiehuishouding) binnen de Provincie Zeeland op deze nieuwe wet dienen te worden aangepast..

Omdat er vanuit de WOB en straks vanuit de WOO diverse verbindingen naar het onderwerp 'geheimhouding' zijn, is het van belang hiermee in dit onderzoek rekening te houden.

## 2. DOELSTELLING

Een onderzoek naar 'geheimhouding' geeft Provinciale Staten van Zeeland inzicht in de beleidsregels omtrent het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en zekerheid over de rechtmatige toepassing van die beleidsregels. Daarbij biedt het onderzoek Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten mogelijk inzicht in de effecten van het opleggen van geheimhouding op de (kwaliteit) van de democratische besluitvorming. Ook beoogt het onderzoek handvatten te bieden om het functioneren van het Provinciale bestuur met betrekking tot 'geheimhouding' verder te verbeteren en te anticiperen op het in werking treden van de WOO.

## 3. VRAAGSTELLING

### 3.1 CENTRALE VRAAG

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 Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten en wat betekent het werken met 'geheimhouding' voor de rol van Provinciale Staten?**

# REKENKAMER ZEELAND

## 3.2 ONDERZOEKSVRAGEN

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

1. Voldoen de Provinciale regels en het Provinciale beleid omtrent 'geheimhouding', aan nationale en Europese wet- en regelgeving?
2. Worden de nationale en Europese wet- en regelgeving en de Provinciale regels en het Provinciaal beleid door de Provincie Zeeland nageleefd bij het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding?
3. Wat is de betekenis van het opleggen van geheimhouding voor de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van Provinciale Staten?
4. Wat is de betekenis van de overgang van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) naar de Wet open overheid (WOO) voor het Provinciale beleid omtrent 'geheimhouding'?

## 4. BEOORDELINGSKADER

De bevindingen bij de boven geformuleerde onderzoeksvragen worden getoetst aan de volgende criteria:

### Beleid Provincie Zeeland

- Bij het opstellen van de Provinciale regels werd gewaarborgd dat deze niet strijdig zijn met nationale en Europese wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
- Bij het opstellen van het Provinciale beleid werd gewaarborgd dat deze niet strijdig zijn met Provinciale, nationale en Europese wet- en regelgeving over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding.
- Provinciaal beleid en Provinciale regels 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 wet- en regelgeving, Provinciale regels en het beleid omtrent het opleggen van geheimhouding na.
  - PS, een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.
  - Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd:
    - Een verwijzing naar de wettelijke grondslag.
    - Een verwijzing naar een belang van art. 10 uit de WOB en/of het betreffende artikel uit de (aanstaande) WOO.
    - Een motivatie, toelichting en een termijn.
- 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 ambtenaren wanneer in beslotenheid wordt vergaderd.
- Het opleggen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

# REKENKAMER ZEELAND

## **Bekrachten van geheimhouding**

- De Provincie leeft de wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het bekrachten van geheimhouding na:
  - o PS hebben in de eerstvolgende PS-vergadering 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 wet- en regelgeving, provinciale regels en het beleid omtrent het opheffen van geheimhouding na:
  - o PS, een Statencommissie of GS hebben een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
  - o Als 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 PS, wordt hetgeen waar geheimhouding op lag, per ommekeer openbaar gemaakt.
- Indien geheimhouding is opgeheven door GS, wordt tenminste het opheffingsbesluit openbaar gemaakt.
- Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

## **Betekenis voor de rol van Provinciale Staten en de overgang van WOB naar WOO**

De derde en vierde onderzoeksvragen zijn kwalitatief van aard. Deze worden dan ook niet getoetst aan een norm.

## **5. SCOPE EN AFBAKENING**

Waar in deze onderzoeksopzet gesproken wordt over 'geheimhouding' beperkt zich dat tot het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Zeeland.

Om te achterhalen of het Provinciaal beleid en de Provinciale regels omtrent 'geheimhouding' voldoen aan de hogere wet- en regelgeving wordt dit beleid en deze regels in beeld gebracht en getoetst aan de Europese en nationale wet- en regelgeving .

Door middel van dossieronderzoek wordt nagegaan of geheimhouding steeds juridisch goed gemotiveerd werd opgelegd, bekrachtigd en/of werd opgeheven. Voor een beperkt aantal casussen wordt daarbij tevens nagegaan of geheimhouding terecht en goed gemotiveerd werd opgelegd en wat de betekenis is voor de rol van Provinciale Staten, wanneer met 'geheimhouding' wordt of werd gewerkt en hoe belanghebbenden en journalisten reageerden op de opgelegde geheimhouding.

De periode van dit onderzoek is gericht op de huidige (aflopende) collegeperiode 2015-2019. 2019 is daarbij tevens het jaar waarin de oude Wet openbaarheid van bestuur (WOB) naar verwachting zal worden opgevolgd door de Wet open overheid (WOO).

# REKENKAMER ZEELAND

## 6. OPZET EINDRAPPORTAGE

De Rekenkamer staat een beknopte bestuurlijke nota voor ogen, die de kern van de analyse bevat inclusief de conclusies en aanbevelingen. Een uitgebreider rapport van bevindingen vormt de basis voor de bestuurlijke nota en wordt als bijlage opgenomen. In het rapport van bevindingen wordt er per onderzoeksvraag een hoofdstuk gewijd aan de bevindingen. Deze hoofdstukken worden steeds afgesloten met een (kernachtige) analyse waarin de onderzoeksbevindingen langs de meetlat van het normenkader worden gelegd.

## 7. RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK

Hoewel verpakt in een traditioneel Rekenkamerrapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen zal wellicht het meest waardevolle resultaat van dit onderzoek de set stroomschema's (factsheets) zijn, die wanneer 'geheimhouding' aan de orde is, gehanteerd kunnen worden door zowel de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten en ambtenaren in dienst van de Provincie Zeeland.

## 8. ONDERZOEKSAANPAK

- Documentstudie en eventueel interviews gericht op het in beeld brengen van de Provinciale regels en het Provinciale beleid alsmede nationale en Europese wet- en regelgeving ten aanzien van 'geheimhouding' en hoe deze zich tot elkaar verhouden.
- Raadplegen van juridisch deskundigheid op gebied van de overgang van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) naar de Wet open overheid (WOO).
- Interviews met de Statengriffier en medewerkers van de griffie, de Commissaris van de Koning, de bestuurssecretaris van Gedeputeerde Staten en de Provincieadvocaat.
- Het inzien en beoordelen van stukken waar 'geheimhouding' speelt of speelde.
- Reflectie op en ervaringen met het onderwerp 'geheimhouding' in een (groeps-)gesprek met leden van Provinciale Staten.

### **Relevante functionarissen voor het onderzoek (niet uitputtend en uitsluitend)**

#### Provincie Zeeland

- Bestuurssecretaris GS
- Statengriffier
- Commissiegriffiers
- Commissaris van de Koning in zijn rol als voorzitter van GS en PS
- Provinciesecretaris en/of directie Provincie Zeeland
- Provincieadvocaat
- Juridisch beleidsmedewerkers
  
- Leden van Provinciale Staten van Zeeland

#### Buiten Provincie Zeeland

- Onderzoekers van andere Provinciale Rekenkamers
- Externe juridische specialisten
- Politiek journalisten regionale media

# REKENKAMER ZEELAND

## 9. PLANNING

December '17- januari '19	Opstellen concept-startnotitie door Rekenkamer Zeeland.
Januari '19- februari '19	Reflectie op de concept-startnotitie door Programmaraad, Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.
Februari '19	Vaststellen definitieve startnotitie door bestuur Rekenkamer Zeeland.
Januari'19 – maart '19	Onderzoek uitvoering en opstellen conceptrapport van bevindingen.
15 februari '19	Groepsinterviews leden van Provinciale Staten.
28 maart '19	Conceptrapport van bevindingen (versie 1) in bestuursvergadering.
Begin april'19	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen.
Begin april '19	Conceptrapport van bevindingen (versie 2) aanbieden voor ambtelijk wederhoor. <i>15 werkdagen</i>
April '19	Opstellen concept bestuurlijke nota inclusief conceptconclusies en -aanbevelingen.
Begin mei '19	Dialogsessie met Programmaraad over bevindingen onderzoek.
Begin mei '19	Verwerken aanvullingen en verbeteringen rapport van bevindingen en bestuurlijke nota naar aanleiding van ambtelijk wederhoor en dialogsessie.
10 mei '19	Vaststellen bestuurlijke nota en rapport van bevindingen door bestuur Rekenkamer en volledige rapportage aanbieden voor bestuurlijk commentaar. <i>20 werkdagen</i>
Begin juni '19	Afronding rapportage, voorbereiden persbericht, opstellen bestuurlijk nawoord.
7 juni '19	Aanbieding aan Provinciale Staten.
21 juni '19	Behandeling van het rapport door de Statencommissie Bestuur.

# REKENKAMER ZEELAND

## 10. COMMUNICATIE

Gedurende de looptijd van het onderzoek, bij de publicatie en tijdens de bestuurlijke behandeling onderhoudt de bestuurlijk portefeuillehouder van de Rekenkamer Zeeland, mevr. T. Groenendijk-de Vos MA, hierover de contacten met de leden van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten van Zeeland.

De secretaris-onderzoeker van de Rekenkamer, drs. A. Maas treedt op als intern projectleider. De communicatie met de ambtenaren en Statenleden van de provincie Zeeland en overige deskundigen, voor zover deze communicatie betrekking heeft op het verrichten van het onderzoek, verlopen tevens via de heer Maas.

Woordvoering naar de pers over dit onderzoek geschiedt door de voorzitter van de Rekenkamer Zeeland, mr. C.M. de Graaf.

### Startnotitie

- Een conceptversie van startnotitie wordt ter becommentariëring aangeboden aan de leden van de Programmaraad, Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten.
- Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ontvangen de definitieve startnotitie van het bestuur van de Rekenkamer.

### Nota van bevindingen

- Gedeputeerde Staten ontvangen de concept nota van bevindingen (versie 2) voor ambtelijk wederhoor na het bespreken in de bestuursvergadering van de Rekenkamer (versie 1).
- Dialogsessie met de Programmaraad over de voorlopige onderzoeksbevindingen.
- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve nota van bevindingen als bijlage bij de bestuurlijke nota.

### Eindrapport (Bestuurlijke nota)

- Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten ontvangen de definitieve bestuurlijke nota na vaststelling in de bestuursvergadering van de Rekenkamer.
- De bestuurlijke nota wordt verstuurd aan alle geïnterviewde personen.

### Externe communicatie

Na vaststelling van het eindrapport door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland zal een persbericht worden opgesteld en wordt door het bestuur van de Rekenkamer Zeeland, in overleg met de externe persadviseur, een definitieve communicatielijns vastgesteld.

## 11. SLOTOPMERKING

Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.