

Geheimhoudingsprotocol 2024

Dit document bevat de werkafspraken met betrekking tot geheimhouding op grond van de Provinciewet. Het gaat dan specifiek om die situaties wanneer GS informatie geheim verklaren en die naar PS wordt gestuurd. Het gaat niet om de geheimhouding die GS op informatie kunnen leggen die onder GS wordt gehouden. Deze werkafspraken dienen als uitwerking van de bepalingen over geheimhouding in hoofdstuk VA van de Provinciewet (artikelen 84 tot en met 86) en artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Wet open overheid (Woo). Het is van belang dat GS en PS op hoofdlijnen werkafspraken maken, zodat duidelijk is wie waar verantwoordelijk voor is.

Inleiding

Op 16 december 2020 is de motie M978 ingediend door de PVV en D66 met als titel “Nieuw geheimhoudingsprotocol met transparantie voorop”, aangenomen. Reden voor deze motie is onder meer de zorg over het aantal geheimhoudingsbesluiten en de mate waarin deze mogelijk op gespannen voet zouden kunnen staan met de uitgangspunten rond openbaarheid en transparantie. De motie is geïnterpreteerd als een verzoek vanuit PS om inzicht te krijgen in de processtappen rondom het opleggen van geheimhouding en -voorheen- het bekrachtigen daarvan, zodat PS controle over deze stappen kunnen uitvoeren.

Met dit protocol wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

Uitgangspunten

Bij de Provincie Zuid-Holland staat transparantie hoog in het vaandel. Belangrijkste uitgangspunt is het beginsel “Openbaar, tenzij”. Wanneer GS toch geheimhouding opleggen, volgen zij de route zoals is vastgelegd in de Provinciewet. Slechts in die gevallen waarbij een belang als genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo aan de orde is, kunnen GS overgaan tot het opleggen van geheimhouding op informatie. Het is daarbij belangrijk dat het nut en de noodzaak van de opgelegde geheimhouding kan worden gedragen door een gedegen motivering op basis van één of meer belangen zoals genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo. Hieronder volgt een opsomming van de meest voorkomende gevallen waarvoor geheimhouding is opgelegd:

1. Als een document vertrouwelijke bedrijfs- of fabricagegegevens of andere concurrentiegevoelige informatie van derden bevat.
2. Als er in een document bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke persoonsgegevens of Burgerservicenummers zijn opgenomen. Daarnaast worden ook de namen, adressen en contactgegevens van ambtenaren en burgers in de documenten onleesbaar gemaakt.
3. Als een document informatie bevat die de economisch of financiële belangen van de provincie kan schaden.
4. Als een document informatie over de opsporing of vervolging van strafbare feiten bevat.
5. Als een document informatie bevat over inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen.
6. Als bij de bekendmaking van een document het goed functioneren van de staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen in het geding is.

Uitwerking werkafspraken

De werkafspraken over het sturen van informatie waar GS geheimhouding hebben opgelegd aan PS zijn hieronder uitgewerkt in een stappenplan dat gevolgd wordt bij de aanbieding van geheime informatie.

Stap 1 GS besluiten geheimhouding op te leggen

1. GS beslissen zelfstandig, na een gedegen motivering, of zij een verplichting tot geheimhouding ten aanzien van bepaalde informatie wensen op te leggen. Deze informatie kunnen GS onder zich houden (een situatie die hier niet verder wordt besproken). GS kunnen deze informatie ook aan PS zenden of, in incidentele gevallen, aan een Statencommissie zenden.
2. Indien GS de informatie waar geheimhouding op rust naar PS of een Statencommissie zenden, geven GS daarbij met een verwijzing naar één of meer in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo genoemde belang(en) aan wat de motivering is geweest voor het opleggen van de verplichting tot geheimhouding op informatie en op welke wijze die belangen door openbaarmaking worden geschaad.
3. Indien informatie onder geheimhouding met PS is gedeeld, mogen daarna alleen PS deze informatie nog met anderen delen.

Stap 2 Informatie waarop door GS geheimhouding is opgelegd, worden aangeboden aan PS

Nadat GS geheimhouding hebben opgelegd, wordt de geheime informatie aan PS aangeboden. Daarbij wordt voldaan aan de volgende vereisten:

1. *Inhoudelijke vereisten aan geheime informatie*
 - a. GS motiveren in de GS-brief of in het Statenvoorstel aan PS het besluit tot het opleggen van geheimhouding op basis van één of meer belangen genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo. Het alleen benoemen van een artikellid is niet afdoende, GS noemen het relevante artikellid en sub en lichten dit nader toe. De GS-brief en het Statenvoorstel zelf bevat geen geheime informatie.
 - b. Indien geheime informatie met een GS-brief is gestuurd wordt tevens een Statenvoorstel als bijlage toegevoegd met daarin een nadere motivering wanneer de geheimhouding kan worden opgeheven en een ontwerpbesluit voor de opheffing van de geheimhouding.
 - c. Indien GS besluiten geheime informatie te sturen aan een Statencommissie, motiveren zij expliciet in hun GS-brief waarom zij deze informatie aan een Statencommissie toezenden.
2. *Opmaakvereisten aan geheime informatie*
 - a. Indien GS een verplichting tot geheimhouding opleggen op het gehele document, wordt dit in de documenttitel en duidelijk op elke pagina van het desbetreffende document vermeld met de term “geheim”.
 - b. Indien GS geheimhouding opleggen op bepaalde delen in een document dan wordt dit duidelijk in de documenttitel en op de betreffende pagina('s) waar deze onderdelen zwartgelakt zijn, vermeld. Dit zwartgelakte document wordt tezamen met de gedeeltelijk geheime, niet zwartgelakte versie aangeleverd.
 - c. De documenten die gepubliceerd moeten worden nadat de geheimhouding is opgeheven worden standaard al als bijlage opgenomen in de workflow.

Stap 3 Besluitvorming in PS

1. PS kunnen de geheimhouding opheffen op grond van artikel 86, vierde lid, van de Provinciewet en doen dit op voorstel van GS of uit eigen beweging.

2. Indien de geheimhouding na een concrete, in de toekomst gelegen, datum of omstandigheid kan worden opgeheven wordt dit in het ontwerpbesluit van het Statenvoorstel opgenomen. De geheimhouding wordt dan naar de toekomst toe opgeheven. Indien het moment van opheffen onduidelijk is wordt dit nader toegelicht in het Statenvoorstel, de opheffing van de geheimhouding zal dan plaatsvinden nadat het moment wel concreet is geworden en PS hierover zijn geïnformeerd.
3. Als blijkt dat de geheimhouding slechts gedeeltelijk kan worden opgeheven onderbouwen GS dit in een Statenvoorstel.

Stap 4 Lijst van geheime documenten

1. De Statengriffie en GS-Ondersteuning houden ieder een lijst bij van door GS aan PS aangeboden documenten waarop geheimhouding rust.
2. PS oordelen halfjaarlijks over het wel of niet opheffen van de geheimhouding op deze documenten. Dit kan op voorstel van GS of uit eigen beweging.

Randstedelijke Rekenkamer (RR)

1. De RR kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde beleid, zoals bedoeld in artikel 183 e.v. van de Provinciewet.
2. Uit artikel 186, eerste lid, van de Provinciewet volgt dat de RR haar bevindingen en haar oordeel naar aanleiding van door de RR uitgevoerde onderzoeken als bedoeld in het eerste lid, vastlegt in rapporten, met dien verstande dat daarin geen gegevens en bevindingen worden opgenomen die naar hun aard vertrouwelijk zijn.
3. Onverminderd het vorenstaande moet de RR in het kader van haar onderzoeken zo nodig kunnen beschikken over vertrouwelijke en geheime informatie van PS en GS.
4. De Provinciewet bepaalt dat de rapporten en de verslagen van de RR openbaar zijn (artikel 186, zesde lid, van de Provinciewet). Dit betekent dat vertrouwelijke en geheime informatie die in het kader van haar onderzoek aan de RR is verstrekt of anderszins in haar bezit is gekomen niet door de RR mag worden opgenomen in de rapportage die de RR uitbrengt.
5. Ingevolge artikel 186, derde lid, van de Provinciewet deelt de RR, na de vaststelling van het openbare rapport aan PS en/of GS, de opmerkingen en bedenkingen mee die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht. Mededelingen aan PS, die gegevens of bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, kan de rekenkamer ter vertrouwelijke kennisneming verstrekken. Het vorenstaande maakt dat de RR geen rapporten (als bedoeld in artikel 186, eerste lid, van de Provinciewet) kan opstellen die naar hun aard vertrouwelijke gegevens of bevindingen bevatten. De RR kan haar mededelingen aan PS die eventuele vertrouwelijke gegevens of bevindingen bevatten naar aanleiding van het vastgestelde rapport in een afzonderlijk document vervatten, waarop door de RR duidelijk aangetekend dient te worden dat het vertrouwelijke informatie bevat. Ten aanzien van dit document kunnen PS zo nodig geheimhouding opleggen op grond van artikel 84 van de Provinciewet.

Toelichting geheimhoudingsprotocol

Stap 1

Op grond van artikel 84 van de Provinciewet (PW) kunnen PS, GS, de commissaris van de Koning (cdK) en een Statencommissie op grond van een belang, genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo, een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van informatie die bij dat orgaan berust. Op grond van artikel 85, tweede lid, van de PW kunnen GS informatie ten aanzien waarvan zij een verplichting tot geheimhouding hebben opgelegd, verstrekken aan PS, de rekenkamer en een Statencommissie. In artikel 85, vijfde lid, van de PW staat dat indien GS informatie waar geheimhouding op rust verstrekken aan een Statencommissie waarin leden van PS zitting hebben, GS die informatie tevens aan PS versturen. In dit geheimhoudingsprotocol gaat het specifiek om het opleggen van geheimhouding op informatie door GS welke “geheime” informatie vervolgens wordt doorgestuurd naar PS of een Statencommissie. Het is van belang dat bij een besluit tot het opleggen van geheimhouding de belangen uit de Woo goed worden gemotiveerd en toegespitst op de specifieke informatie.

De meest voorkomende uitzonderingsgronden van de Woo zijn al hierboven onder de uitgangspunten genoemd. De Woo kent meer uitzonderingsgronden, echter, bij het opleggen van geheimhouding kan alleen getoetst worden aan de uitzonderingsgronden zoals genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo. Belangrijk is dat het eerste lid een absolute (harde) uitzonderingsgrond betreft waar geen belangenafweging gemaakt hoeft te worden terwijl het tweede lid een relatieve uitzonderingsgrond betreft waar wel een belangenafweging gemaakt moet worden. Bij deze belangenafweging dient het belang van openbaarheid afgewogen te worden tegen het belang van het opleggen van geheimhouding. Beide uitzonderingsgronden dienen goed gemotiveerd te worden waarbij ook goed nagedacht moet worden of de duur van de geheimhouding kan worden gekoppeld aan een einddatum of aan een (eenduidig te interpreteren) omstandigheid waarna de geheimhouding kan worden opgeheven. Uitgangspunt is dat de geheimhouding tijdelijk is.

In artikel 85, eerste lid, van de PW is bepaald dat PS de informatie die mondeling is gedeeld in een besloten vergadering van PS en informatie waarop PS geheimhouding hebben opgelegd kunnen delen met GS, de cdK, een Statencommissie en de Rekenkamer. In artikel 85, zesde lid, van de PW is bepaald dat PS geheime informatie die zij van GS hebben ontvangen kunnen verstrekken aan anderen. In beginsel zijn GS bevoegd om de informatie waar zij geheimhouding hebben opgelegd te delen met anderen, een uitzondering hierop is opgenomen in artikel 85, zesde lid waarin is bepaald dat PS regels kunnen stellen over het verstrekken van informatie (door bijvoorbeeld de kring van geheimhouders uit te breiden) ten aanzien waarvan een verplichting tot geheimhouding is opgelegd door GS en die tevens aan PS is verstrekt. Omdat PS geen regels hierover hebben gesteld, is het op dit moment dus niet mogelijk dat GS met PS gedeelde geheime informatie aan anderen verstrekken.

Stap 2

Nadat GS geheimhouding hebben opgelegd, wordt het betreffende document aan PS aangeboden. Dit document dient te voldoen aan bepaalde inhoudelijke- en opmaakvereisten. Deze staan beschreven bij punt 1 (inhoudelijk) en bij punt 2 (opmaak) van stap 2. De documenten die na het opheffen van de verplichting tot geheimhouding gepubliceerd mogen worden, worden tevens toegevoegd aan de workflow. Dit zijn ongelakte en niet gearceerde versies van de documenten die pas gepubliceerd mogen worden nadat de geheimhouding is opgeheven.

Inhoudelijk:

Motiveren geheimhouding

In de GS-brief of in het Statenvoorstel aan PS dienen GS te motiveren waarom geheimhouding is opgelegd. Dit dient te gebeuren op basis van één of meer belangen genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid, van de Woo. GS dienen het relevante artikellid en sub te noemen en dit nader toe te lichten. Het alleen benoemen van een artikellid is niet voldoende. De beoordeling tot het opleggen van geheimhouding dient zo veel als mogelijk plaats te vinden op alinea-niveau.

Mocht het zo zijn dat de motivering geheime informatie bevat dan zal deze als aparte bijlage opgenomen moeten worden waarnaar in de GS-brief en/of in het Statenvoorstel wordt verwezen. Op deze bijlage dienen de vereisten van Stap 2 gevolgd te worden.

Geheime informatie voor Statencommissie

In artikel 85, vijfde lid, van de PW is bepaald dat indien GS geheime informatie verstrekken aan een Statencommissie waarin leden van PS aanwezig zijn, GS deze informatie tevens aan PS verstrekken. Aangezien alle geheime informatie van GS naar de Statengriffie worden verstuurd zorgt de Statengriffie voor de uitvoering van dit artikellid. Het is voor Staten- en commissieleden die geen lid zijn van de betreffende Statencommissies mogelijk om op basis van 'need to know' ervoor te kiezen geen kennis te nemen van de geheime informatie zodat het aantal personen dat kennis heeft van geheime informatie tot een minimum kan worden beperkt.

Artikel 86, eerste lid, van de PW bepaalt dat een verplichting tot geheimhouding wordt vermeld op het stuk ten aanzien waarvan de geheimhouding geldt. Verder is daarin bepaald dat indien de geheimhouding geldt ten aanzien van informatie anders dan in schriftelijke vorm, de verplichting tot geheimhouding op een passende wijze kenbaar moet worden gemaakt. Deze verplichting is in stap 2 onder 2 uitgewerkt. Hieronder wordt uitgebreider ingegaan op de opmaakvereisten.

Opmaak:

"Geheim" in titel (digitale) document (bestandsnaam)

Er is een onderscheid tussen documenten die geheel geheim zijn en documenten waarin delen geheim zijn.

- Werkwijze documenten die geheel geheim zijn:

In de titel van het digitale document (dus in de bestandsnaam) wordt de term 'geheim' opgenomen bijvoorbeeld: GEHEIM_[titel document]. Daarnaast dient op elke pagina van het desbetreffende document de term "geheim" te worden vermeld, bij voorkeur via een watermerk "geheim".

- Werkwijze documenten met geheime onderdelen:

Indien op bepaalde delen in een document geheimhouding is opgelegd wordt in de bestandsnaam "gedeeltelijk geheim" opgenomen, worden op de pagina's waarin onderdelen geheim zijn verklaard "gedeeltelijk geheim" vermeld en worden deze onderdelen geel gearceerd of aangegeven met een gele omlijning (in geval van afbeeldingen) zodat duidelijk is op welke delen geheimhouding rust. De naam van het document wordt dan: GEDEELTELIJK GEHEIM_[Titel document]_gearceerd. Daarnaast dient er ten behoeve van de publicatie ook een versie van het document aangeleverd te worden waarin de geheime onderdelen zijn weggelakt. De naam van dit document luidt: GEDEELTELIJK GEHEIM [Titel document]_gelakt. Dit document wordt op de 1e pagina voorzien van een disclaimer: er is geheimhouding opgelegd op bepaalde onderdelen, deze zijn zwartgelakt.

- Werkwijze niet bewerkte versies van documenten die (gedeeltelijk) geheim zijn:
De onbewerkte versies van de documenten die in de workflow samen met de (gedeeltelijk) geheime of gelakte / gearceerde documenten worden aangeleverd worden voorzien van een duidelijke documentnaam. De naam van het onbewerkte document wordt dan: GEHEIM_[titel document]_schoon' (bij geheel geheime documenten) en: 'GEDEELTELIJK GEHEIM _[Titel document]_schoon' bij documenten met geheime onderdelen.

Aparte bijlage

In het kader van transparantie en om de kans te verkleinen dat geheime informatie ongewenst wordt geopenbaard, geldt het uitgangspunt dat de geheime informatie duidelijk afgebakend wordt aangeleverd. Dat betekent dat een Statenvoorstel of GS-brief openbare informatie bevat en de geheime informatie is opgenomen in een aparte bijlage.

- Werkwijze geheime documenten die voorafgaand aan dit protocol zijn gedeeld
Ten aanzien van documenten waar geheimhouding op rust (voor onbepaalde tijd) en die (nog) niet volgens de opmaak- en inhoudelijke vereisten van dit protocol zijn doorgestuurd naar PS geldt dat de (gedeeltelijke) opheffing van de geheimhouding in een Statenvoorstel gemotiveerd moet worden en in het ontwerpbesluit van het Statenvoorstel de (gedeeltelijke) opheffing moet worden opgenomen. De opmaakvereisten van Stap 2 dienen hierbij gevolgd te worden.

Stap 3

Voor het opheffen van de geheimhouding van informatie die door GS zijn aangeboden aan PS, zullen PS een concreet opheffingsbesluit moeten nemen. Er zijn daarbij drie situaties denkbaar:

1. Het is duidelijk wanneer de geheimhouding komt te vervallen
Indien de geheimhouding na een concrete, in de toekomst gelegen, datum of omstandigheid kan worden opgeheven wordt dit in het ontwerpbesluit van het Statenvoorstel opgenomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een benoemingsbesluit waarbij achterliggende geheime informatie over een kandidaat openbaar wordt gemaakt nadat het benoemingsbesluit aan de betreffende kandidaat bekend is gemaakt of een besluit waarbij financiële informatie over de verbouwing van een bouwwerk openbaar kan worden gemaakt nadat het bouwwerk definitief door de aannemer is opgeleverd. In deze situatie is het moment van opheffing op voorhand bekend waardoor de geheimhouding wordt opgeheven naar de toekomst toe. In het ontwerpbesluit van het Statenvoorstel waarmee de geheime informatie is meegestuurd wordt standaard opgenomen: op te heffen de geheimhouding op [omschrijving van geheime informatie] op grond van artikel 84, vierde lid, van de Provinciewet [omschrijving van het moment dat de geheimhouding kan worden opgeheven]. In het geval dat sprake is van een eindomstandigheid zullen PS door middel van een Rapportage opheffing geheimhouding worden geïnformeerd nadat de omstandigheid zich heeft voorgedaan.

Het is niet duidelijk wanneer de geheimhouding komt te vervallen

Wanneer het moment van opheffing van de geheimhouding op bepaalde informatie onduidelijk is, zal de opheffing moeten plaatsvinden nadat bekend is geworden dat de geheimhouding kan worden opgeheven. In het ontwerpbesluit van het Statenvoorstel waarmee de geheime informatie is meegestuurd wordt standaard opgenomen: op te heffen de geheimhouding op [omschrijving van geheime informatie] op grond van artikel 84, vierde lid, van de Provinciewet zodra PS door middel van een Rapportage opheffing geheimhouding zijn geïnformeerd dat de geheimhouding kan worden opgeheven. De Statengriffie informeert GS-Ondersteuning zodra de geheimhouding is opgeheven.

2. Een deel van de geheimhouding komt te vervallen

Als blijkt dat de geheimhouding gedeeltelijk kan worden opgeheven onderbouwen GS dit in een nieuw Statenvoorstel en worden de documenten conform de opmaakvereisten onder Stap 2 meegestuurd.

Stap 4

De Statengriffie en GS-Ondersteuning houden ieder een geheimhoudingsregister bij waarin de geheime informatie is opgenomen die door GS aan PS (of aan een Statencommissie) is aangeboden. Dit register is een hulpmiddel om halfjaarlijks te bezien of de geheimhouding op bepaalde informatie kan worden opgeheven. PS worden door middel van een Rapportage opheffing geheimhouding, waarin nader is gemotiveerd dat de geheimhouding kan worden opgeheven, geïnformeerd over informatie waarvan de geheimhouding kan worden opgeheven. De griffie kan aan de hand van deze lijst de documenten waarvan de geheimhouding is opgeheven publiceren.

Randstedelijke rekenkamer (RR)

De in dit protocol beschreven procedure rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid in het kader van rekenkameronderzoeken spreken voor zich. Het komt erop neer dat (verschillende versies van) RR-rapporten nooit vertrouwelijke (en daarmee potentieel geheime) informatie kunnen bevatten. Het opleggen van geheimhouding aan (enige versie van) een rekenkamerrapport zal zodoende niet meer aan de orde zijn. Nieuw is dat in de gewijzigde PW de RR mededelingen, die gegevens of bevindingen bevatten die naar hun aard vertrouwelijk zijn, in een apart stuk (dus buiten het verslag van bevindingen van de RR om) ter vertrouwelijke kennisneming aan PS kunnen verstrekken. De beoordeling of deze informatie ook daadwerkelijk vertrouwelijk is, is in eerste instantie aan de RR als afzender van de betreffende informatie. Ervan uitgaande dat alle informatie die PS ontvangen in beginsel volledig openbaar gemaakt wordt, zullen PS na ontvangst van vertrouwelijke informatie van de RR steeds de afweging kunnen maken of die informatie vertrouwelijk moet blijven. Indien dit het geval is dan ligt het voor de hand dat PS geheimhouding opleggen op deze vertrouwelijke gedeelde informatie van de RR. Indien de RR voornemens is om vertrouwelijke informatie te delen met PS is het advies dat de RR voorafgaand aan het verstrekken van deze informatie hierover met GS en PS in overleg treedt.

Schematische weergave van de bevoegdheden voor het opleggen en opheffen van geheimhouding

