
Plan van aanpak Onderzoek naar geheimhouding

Mei 2020



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (voorzitter wn)

De heer drs. Karel van der Esch

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Aanleiding en achtergrond	2
2 Doelstelling	2
3 Afbakening	3
4 Vraagstelling	3
5 Normenkader	3
6 Resultaat	4
7 Aanpak	4
8 Inschatting capaciteit en planning in de tijd	5

1 Aanleiding en achtergrond

Het belang van openbaarheid in het openbaar bestuur is groot. In artikel 110 van de grondwet is de hoofdregel opgenomen hoe de overheid om moet gaan met openbaarheid van stukken: De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens de regels bij de wet te stellen.

Dit leidt tot het beginsel 'openbaar tenzij'.

Het kan nodig zijn om stukken als geheim te bestempelen en de vergadering waarin het onderwerp wordt behandeld achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. Geheimhouding is de uitzondering op het beginsel 'openbaar tenzij'. Indien geheimhouding wordt opgelegd kan de burger deze stukken niet raadplegen en heeft ook geen inzage in de notulen van die vergaderingen. En als de geheimhouding niet wordt opgeheven, kan ook achteraf niet worden gereconstrueerd hoe tot een besluit is gekomen.

Het onderwerp geheimhouding is daarom van belang met het oog op een openbaar politiek debat.

Voor de gemeenten in Nederland is het openbaarheidsbeginsel uit de grondwet vastgelegd in de Wet openbaarheid bestuur en in de Gemeentewet.

De aanleiding voor de Rekenkamer Maastricht om zich in dit onderwerp te verdiepen, was een overleg met de Commissie Begroting en Verantwoording van de gemeenteraad van Maastricht over het onderzoeksprogramma 2020 van de rekenkamer. Eén van de onderwerpen die vanuit de commissie werden geopperd was geheimhouding/vertrouwelijkheid. Voor dit onderwerp bestond in de commissie belangstelling omdat meerdere raadsleden vragen hebben over de toepassing in de praktijk van de regels door het college, met het oog op de informatie die de raad nodig heeft voor haar kaderstellende en controlerende taak.

2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het voor raadsleden verduidelijken van de wet- en regelgeving met betrekking tot geheimhouding en het inzicht verschaffen over de feitelijke toepassing daarvan in de gemeente Maastricht. De rekenkamer wil de raadsleden ondersteunen met kennis zodat zij in situaties waarin geheimhouding aan de orde is adequaat kan handelen.

Dit onderzoeksdoel kan bereikt worden door het inzichtelijk maken van de betreffende wet- en regelgeving, de toepassing daarvan in Maastricht en van de mogelijk (ervaren) knelpunten die optreden in de praktijk.

3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de vraag of de regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad worden nageleefd.

Het onderzoek richt zich niet op de inhoudelijke motivering van de geheimhouding. De rekenkamer geeft geen antwoord op de vraag of de belangenafweging tussen bijvoorbeeld een economisch belang en het belang van openbaarheid, juist is gemaakt. Wel kijkt de rekenkamer óf er sprake is van een adequate onderbouwing.

4 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Volgt de gemeente Maastricht de regels over het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding in het verkeer tussen college en raad?

Deelvragen:

1. Welke landelijke wet- en regelgeving heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen college en raad en tot welke procesvereisten leiden die?
2. Welke gemeentelijke regels of afspraken kent Maastricht over 'geheimhouding' en hoe zijn deze tot stand gekomen?
3. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de naleving van de wet- en regelgeving en gemeentelijke afspraken aan de hand van de analyse van enkele casussen uit 2019 en 2020?
4. Welke verbetermogelijkheden ziet de rekenkamer in het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en tot welke adviezen aan de raad leidt dit?

5 Normenkader

Het beoordelingskader dat de rekenkamer hanteert is gebaseerd op de landelijke wet- en regelgeving: de Grondwet, de Gemeentewet, de Wet openbaarheid bestuur en de circulaire van het ministerie van BZK van 29 april 2016 die beoogt de relevante artikelen in de Gemeentewet over geheimhouding te verhelderen.

Bij de beoordeling zal ook het reglement van orde van de gemeenteraad van Maastricht worden betrokken, evenals de betreffende memo's van de griffie van de gemeente Maastricht over beslotenheid, openbaarheid en geheimhouding en mogelijk andere documenten die beschikbaar zijn om het proces van geheimhouding goed uit te voeren (volgt eventueel uit de beantwoording vraag 2.).

Voor de eerste twee deelvragen is geen normenkader van toepassing. Het gaat hier om het inzichtelijk maken van de geldende regels over geheimhouding.

Voor de derde deelvraag zullen enkele casussen, zo mogelijk in samenspraak met de Raadscommissie B&V worden geselecteerd die worden beoordeeld aan de van deze regels. Dat leidt tot het volgende normenkader:

Opleggen van geheimhouding:

- De gemeente leeft de wet- en regelgeving en de gemaakte afspraken over het opleggen van geheimhouding na.
- Een bevoegd orgaan heeft een beslissing genomen tot het opleggen van geheimhouding.
- Bij het opleggen van geheimhouding is een onderbouwing gegeven waarom geheimhouding is opgelegd met een verwijzing naar:
 - o de wettelijke grondslag;
 - o een belang uit de Wob;

- o een motivatie, toelichting en een termijn van geheimhouding.
- De besluiten en stukken waar het om gaat zijn herkenbaar geheim.
- De opgelegde geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Bekrachten van geheimhouding:

- De gemeente leeft de wet- en regelgeving en de gemaakte afspraken over het bekrachten van geheimhouding na.
- In de eerstvolgende gemeenteraadsvergadering is een besluit genomen om de opgelegde geheimhouding al dan niet te bekrachten.
- Het bekrachten van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd en geactualiseerd.

Opheffen van geheimhouding:

- De gemeente leeft de wet- en regelgeving en de gemaakte afspraken over het opheffen van geheimhouding na.
- Een bevoegd orgaan heeft een beslissing genomen tot het opheffen van geheimhouding.
- De gemeente houdt systematisch bij of de opgelegde geheimhouding nog steeds opportuun is of kan worden opgeheven of van rechtswege is vervallen.
- Het opheffen van geheimhouding wordt in een centraal overzicht geregistreerd.

6 Resultaat

Het beoogde resultaat van dit onderzoek is een rekenkamerbrief waarin de rekenkamer de relevante wet- en regelgeving verduidelijkt en eventueel tot aanbevelingen komt om het proces van het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding te verbeteren. De uitleg van de geldende regelgeving zal als bijlage bij de brief worden gevoegd en kan door de raadsleden als 'naslag' worden gebruikt.

7 Aanpak

De aanpak bestaat uit drie onderdelen:

1. Het beschrijven van de regelgeving over geheimhouding die van toepassing is en van de processen die daaruit voortvloeien. Hierbij zal onder meer gebruik gemaakt worden van onderzoeken van andere Rekenkamers (Gemeente Ede, Provincie Zeeland en de Randstedelijke Rekenkamer). Dit onderdeel levert de beantwoording van de eerste twee deelvragen.
2. Voor de derde onderzoeksvraag zullen enkele voorbeelden geanalyseerd worden hoe het opleggen, bekrachten en opheffen van geheimhouding in de praktijk vorm krijgt in de gemeente Maastricht. Daarbij zullen enkele voorbeelden worden beschreven die een plaats hebben gekregen in het 'Register geheime informatie' en eventueel daarnaast enkele voorbeelden waarbij niet volgens deze geformaliseerde procedure om geheimhouding (dan wel vertrouwelijkheid) is verzocht. Voor de selectie van deze voorbeelden zal om medewerking van de griffie en wellicht ook van de concernjurist worden verzocht. Over de eventuele inschakeling daarvan zullen afspraken worden gemaakt.
3. Om tot een goede advisering aan de raad te komen zal het behulpzaam zijn om te analyseren wat de problemen zijn die de raadsleden ervaren. Om hier zicht op te krijgen kan de rekenkamer:

- Een aantal interviews houden met een aantal raadsleden in samenspraak met de Commissie B&V en bij voorkeur proportioneel verdeeld over coalitie en oppositie.
- Een digitale enquête uitzetten onder álle raadsleden.
- Het fractievoorzittersoverleg benaderen en in een gezamenlijke sessie (met deelnemers die zich aanmelden) een beeld vormen van de ervaringen van de raadsleden over de toepassing van geheimhouding in de gemeente Maastricht.

Na afronding van de eerste twee onderdelen zal uit deze opties worden gekozen en zal dit derde onderdeel geconcretiseerd worden op basis van de inzichten op dat moment.

8 Inschatting capaciteit en planning in de tijd

Stap		Uren
Stap 1	Vooronderzoek	7
Stap 2	Plan van aanpak	10
Stap 3	Afstemming met Commissie Begroting en Verantwoording	5
Stap 4	Onderdeel 1	8 (Door gebruik te maken van bestaande voorbeelden van vergelijkbare onderzoeken van andere rekenkamers, kan dit met een beperkte inspanning geleverd worden.)
Stap 5	Onderdeel 2	20 (aantal uren lastig in te schatten omdat van tevoren niet duidelijk is hoe gemakkelijk de informatie toegankelijk is)
Stap 6	Onderdeel 3	20 (afhankelijk van de te kiezen optie, kan dit wat meer of minder zijn)
Stap 7	Opstellen Rekenkamerbrief	20 (inclusief revisies n.a.v. plenaire bespreking)
	Secretariële ondersteuning	PM
	Totaal raming	90

De aanbieding van de rekenkamerbrief is beoogd eind oktober 2020.