

Geheimhouding in gemeente Lelystad

Offerte onderzoek naar de regels, praktijk
en de gevolgen van geheimhouding

OPBOUW VAN ONZE OFFERTE:

1. INLEIDING
2. VOORSTEL ONDERZOEKSVRAGEN
3. DE 'TECHNIEK' VAN GEHEIMHOUDING IN HET KORT
4. AFBAKENING, RESULTATEN EN AANPAK ONDERZOEK
5. ONZE AANPAK IN ÉÉN OOGOPSLAG
6. AANPAK UITGEWERKT IN ONDERZOEKSACTIVITEITEN
7. ONDERZOEKSTEAM



1. Inleiding (1 van 2)

Openbaarheid is cruciaal voor de lokale democratie

Openbaarheid is een groot goed voor het functioneren van de lokale democratie en is daarom vastgelegd in de Grondwet. Bij de gratie van openbare vergaderingen en -besluitvorming kan de gemeenteraad zijn *kaderstellende*, *controlerende* en *volksvertegenwoordigende rol* op een goede manier vervullen.

Maar volledige openbaarheid, waar iedereen bij alles kan meekijken, is niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld rondom aanbestedingsprocedures (economische belangen) of zeer gevoelige informatie waarbij personen kunnen worden beschadigd (persoonlijke levenssfeer). De Gemeentewet (Gemw) voorziet om deze reden in de mogelijkheid om *geheimhouding* op te leggen aan documenten en/of specifieke delen daarvan. Door het opleggen van geheimhouding kan de gemeenteraad tóch kennis nemen van gevoelige informatie, maar mag die informatie niet delen met derden. Geheime documenten kunnen bovendien niet in een openbare vergadering worden besproken.

Raadsleden ervaren geheimhouding nogal eens als een belemmering om hun werk goed te kunnen doen. Zo werkt het niet mogen delen van informatie met de buitenwereld mogelijk depolitiserend. Kan het zijn dat het ontbreken van ruggespraak met de achterban de raad in het uitoefenen van de volksvertegenwoordigende rol belemmert. En is het moeilijker voor de raad om in positie te komen om de toepassing van geheimhouding kritisch te toetsen als kennis ontbreekt over geheimhoudingsregels.

Juist om te voorkomen dat geheimhouding raadsleden in de weg zit, is het belangrijk dat het opleggen van geheimhouding geschiedt conform de strikte (in de wet vastgelegde) voorwaarden, plaatsvindt volgens vaste procedures én proportioneel is in relatie tot het grote belang van openbaarheid voor het functioneren van de lokale democratie.

Veel aandacht binnen gemeenten voor geheimhouding

De wetgeving rondom geheimhouding is gebonden aan allerlei inhoudelijke en vorm- en procedurevereisten. De vele vereisten maken het een complex en technisch instrument. Hierdoor vragen raadsleden zich vaak af: hoe het precies zit met geheimhouding, wat is het verschil met aanverwante termen als 'vertrouwelijk', 'besloten' en 'niet openbaar'? Wat zijn de regels rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding? En welke gevolgen heeft geheimhouding voor het functioneren van de lokale democratie?

Bovendien verandert de wetgeving rondom geheimhouding met de komst van de Wet open overheid (Woo) per 1 mei 2022 (ter vervanging van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)), én de Wet bevorderen integriteit en kwaliteit openbaar bestuur (19 april 2022 werd het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer wordt nu doorgeleid naar Eerste Kamer).

1. Inleiding (2 van 2)

Rekenkamer Lelystad kiest voor onderzoek naar geheimhouding

De Rekenkamer (RK) van de gemeente Lelystad besloot begin 2022 een onderzoek te doen naar de *praktijk van geheimhouding* binnen de gemeente, de *mate waarin dit in overeenstemming is met wettelijke en lokale regelgeving én de betekenis hiervan voor de kwaliteit van het bestuur*. De RK van Lelystad vroeg ons van & Van de Laar op 3 februari 2022 om een bondig voorstel te schetsen voor dit onderzoek naar geheimhouding binnen de gemeente Lelystad. Bij het schrijven van het voorstellen putten we uit de discussienotitie van de RK van Lelystad, onze ruime ervaring met (rekenkamer)onderzoek én in het bijzonder uit recente ervaringen met rekenkameronderzoek naar geheimhouding. Over dit voorstel spraken wij met de RK op 15 en 21 maart 2022.

Aangescherpte focus en offerte onderzoek RK Lelystad i.s.m. & Van de Laar

In voorliggend document beschrijven we de aangescherpte offerte voor een onderzoek naar geheimhouding in Lelystad op basis van de gesprekken tussen RK van Lelystad en & Van de Laar van 15 en 21 maart én 12 april 2022. Tijdens deze gesprekken werd het centrale vraagstuk van het onderzoek aangescherpt en de daarbij horende aanpak.

De RK van Lelystad kiest primair voor een *onderzoek naar de betekenis van de geheimhoudingspraktijk in Lelystad op het gevoerde bestuur van de gemeenteraad*. Met aandacht voor formeel beleid en werkprocessen, de geheimhoudingspraktijk en vooral de ervaren invloed hiervan op de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Én de betekenis van (verwachte) wetswijzigingen.

Kortom, een geheimhoudingsonderzoek met oog voor de volgende aspecten:

- **Rechtmatigheid van beleid en praktijk** van de gemeente Lelystad rondom geheimhouding. Voldoen lokaal beleid en procedures aan wet- en regelgeving rondom geheimhouding? Past gemeente Lelystad geheimhouding in de praktijk ook toe conform de lokale en landelijke (procedure)vereisten?
- **Omvang en inzicht in geheimhouding** in Lelystad.
Hoe vaak legt Lelystad geheimhouding op? Hoe houdt de gemeente zicht op geheime dossiers en tijdige en correcte verlenging dan wel opheffing van geheimhouding?
- **Proportionaliteit van de toepassing van geheimhouding**.
Weegt het belang van geheimhouding in dossiers waarop geheimhouding rust(te) op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur?
- **Gevolgen voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur**.
Wat betekent geheimhouding voor de taakuitvoering en rol van het gemeentebestuur, in het bijzonder de raad? Hoe geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol bij geheime dossiers? In hoeverre hindert de opgelegde geheimhouding het openbare debat?
- **Betekenis van (verwachte) wetswijzigingen voor beleid en praktijk van geheimhouding** in Lelystad.

Graag gaan wij van & Van de Laar voor de RK Lelystad aan de slag met voorliggende offerte.

2. Voorstel onderzoeksvragen



Welke invloed heeft de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad op de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de gemeenteraad? En welke lessen kunnen hieruit worden geleerd voor de toekomst van de gemeente(raad) Lelystad op het gebied van geheimhouding?

Daarbij wilt u inzicht in de volgende deelvragen:

- Welke *landelijke wet- en regelgeving* heeft betrekking op 'geheimhouding' in het verkeer tussen college en raad en tot welke procesvereisten leiden die? (*wettelijke kaders*)
- Hoe is het *formele beleid en werkproces* (denk aan werkprocessen, werkinstructies, instrumenten en (registratie)systemen) rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding ingeregeld in de gemeente Lelystad? (*lokaal beleid & werkprocessen*)
- In hoeverre zijn het *beleid* voor en de *praktijk* van (het opleggen, bekrachtigen en opheffen van) geheimhouding van het gemeentebestuur van Lelystad *in overeenstemming* met de *wettelijke en eigen kaders* op dit vlak? (*rechtmatigheid*)
- In hoeverre is er *kennis* bij de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie over landelijke wetgeving én het lokale formele beleid en werkproces (incl. rechten en plichten) op het gebied van geheimhouding? (*praktijk - inzicht*)
- In hoeverre en op welke wijze maken de betrokken gremia *expliciete afwegingen* in de praktijk van het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding (m.n. bij het opleggen van geheimhouding)? (*praktijk - afwegingsproces*)
- In hoeverre *weegt het belang van geheimhouding* in dossiers waarop geheimhouding rust(te) *op tegen het algemene belang van openbaarheid van bestuur*? (*proportionaliteit*)
- Welke *rollen* vervullen de raad, de griffie, het college en de ambtelijke organisatie in de geheimhoudingspraktijk en hoe is het *samenspel* tussen deze partijen op dit vlak? (*praktijk - rollen & samenspel*)
- Welke *informatiepositie* heeft de raad bij geheimhouding en in hoeverre is deze toereikend (ervaren)? Waarom wel of niet? (*praktijk - rollen & samenspel*)
- In hoeverre spelen andere begrippen, die te maken hebben met openbaarheid van overheidsinformatie (*zoals niet openbaar, niet actief openbaar gemaakt, besloten, vertrouwelijk en onder embargo*), een rol in de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad (voor de raad)? (*lokaal beleid & werkprocessen en praktijk*)
- Wat is de betekenis van *nieuwe/ aanstaande wetgeving* voor geheimhouding in de gemeente Lelystad? (*wettelijke kaders*)
- Welke *verbetermogelijkheden* zijn te onderscheiden in het geheimhoudingsproces en tot welke adviezen leidt dit? (*aanbevelingen*)

3. De ‘techniek’ van geheimhouding in het kort (1 van 2)

Hoewel de praktijk rondom geheimhouding met de vele verschillende termen complex kan ogen en daarmee verwarrend kan zijn, onderscheidt de wet slechts twee mogelijkheden: **een document is geheim of niet**. Om een document geheim te verklaren, moet een specifieke procedure worden gevolgd die gepaard gaat met specifieke vorm- en procedurevereisten.

Dat een document *niet geheim* is verklaard, maakt nog niet dat het document daarmee ook openbaar is. Het college van B&W kan het document **actief openbaar maken**, bijvoorbeeld door het aan de gemeenteraad te zenden, of een inwoner of journalist **vraagt om openbaarmaking**. Het college kan openbaarmaking dan, ondanks dat er geen geheimhouding is opgelegd, tóch weigeren, bijv. omdat er persoonsgegevens of bepaalde financiële gegevens in staan die de positie van de gemeente bij een aanbestedingsprocedure kunnen ondergraven. In zo’n geval beroept het college van B&W zich op uitzonderingsgronden die in de Wob zijn bepaald en het mogelijk maken om een document niet te hoeven verstrekken.

Daarmee zijn er in de praktijk met betrekking tot de openbaarheid van documenten feitelijk drie verschillende ‘smaken’.

- Een document is niet geheim, en openbaar gemaakt;
- Een document is niet geheim, maar (nog) niet openbaar gemaakt;
- Een document is geheim.

die geen toegang hebben tot de interne systemen van de gemeente, vallen onder deze categorie. Het zijn bijv. documenten die vrij toegankelijk zijn via de website van de gemeente of anderszins door de gemeente zijn gepubliceerd. Documenten die naar de gemeenteraad worden gezonden behoren ook tot deze categorie, tenzij er geheimhouding op rust.

Niet geheim, maar ook (nog) niet openbaar gemaakt

Deze documenten zijn weliswaar niet geheim, maar ook niet gepubliceerd. Van alle documenten die door de gemeente worden opgesteld, behoort vrijwel alles tot deze categorie. Deze categorie loopt uiteen van een (concept-)advies of -voorstel van een ambtenaar aan het college, beschikkingen, tot e-mails van ambtenaren. Het uitgangspunt in de wet is dat deze documenten openbaar te maken zijn, echter in de praktijk zullen deze documenten niet zomaar actief door de gemeente worden gepubliceerd en op verzoek van derden ook niet worden verstrekt, omdat er bijv. persoonlijke beleidsopvattingen van ambtenaren of persoonsgegevens in staan.

Geheim

Als het college, de burgemeester, een (voorzitter van een) (raads)commissie of de raad geheimhouding op een document legt, dan mag dit document door de personen aan wie het document onder geheimhouding is verstrekt niet verder worden verspreid, of (delen van) de informatie in het document niet met derden worden gedeeld. Schending van de geheimhoudingsplicht is een misdrijf en kan strafrechtelijk worden vervolgd. Ook kan een schadevergoeding worden geëist.



Niet-geheim en openbaar gemaakt

Documenten die vrij toegankelijk zijn voor inwoners, journalisten en derden

3. De ‘techniek’ van geheimhouding in het kort (2 van 2)

Naast geheim en niet geheim gebruiken gemeenten andere begrippen die te maken hebben met de openbaarheid van het gemeentebestuur. Denk hierbij aan *niet openbaar*, *besloten*, *vertrouwelijk* en *onder embargo*.

Besloten

Beslotenheid gaat niet over documenten, maar over vergaderingen. Net als met documenten geldt ook hier het uitgangspunt dat de gemeenteraad in openbaarheid vergadert. Het college van B&W daarentegen vergadert in beslotenheid. Als de raad wil vergaderen over een gevoelig onderwerp waarvan hij vindt dat dat niet in openbaarheid kan, dan kan de raad daartoe in meerderheid beslissen. Publiek moet de vergaderzaal dan verlaten en de deuren worden gesloten. Er wordt een separaat verslag gemaakt van het besloten deel van de vergadering. Als de raad in beslotenheid heeft vergaderd over een geheim document, dan *kán* de raad geheimhouding opleggen op het verslag van het besloten deel van de vergadering.

Niet openbaar, vertrouwelijk en onder embargo

Deze drie termen worden geregeld gebruikt door gemeenten als het gaat om het (niet) openbare karakter van vergaderingen of documenten, *maar hebben geen wettelijke basis in de Gemeentewet*. Dit betekent dat de raad strikt wettelijk genomen niet verplicht is iets te doen of na te laten als documenten getypeerd worden als niet openbaar, vertrouwelijk of onder embargo, tenzij deze termen worden gebruikt als synoniem voor geheim en aan alle wettelijke

vereisten om geheimhouding op te leggen in het voorkomende geval is voldaan.

De procedure van geheimhouding

De wettelijke procedure rondom geheimhouding is vastgelegd in de artikelen 25, 55 en 86 Gemw en bestaat uit drie stappen:

1. **Opleggen van geheimhouding**
2. **Bekrachtigen van geheimhouding**
3. **Opheffen van geheimhouding**

Het college van B&W of de burgemeester afzonderlijk, de raad, een (raads)commissie of een voorzitter van een commissie afzonderlijk kunnen geheimhouding opleggen. Het basisprincipe is dat het orgaan dat geheimhouding oplegt, de geheimhouding ook kan opheffen. Een uitzondering hierop is de raad. Op het moment dat een orgaan een geheim document naar de raad stuurt, staat de raad voor de *keuze* om de geheimhouding te bekrachtigen in de eerstvolgende vergadering. Als de raad bekrachtigt, dan neemt hij de geheimhouding als het ware over van bijv. het college. Doet hij dat niet, dan is de geheimhouding opgeheven en is het betreffende document actief openbaar en als zodanig voor iedereen vrij toegankelijk. De inhoudelijke afweging die bij het opleggen van geheimhouding *nú* moet worden gemaakt moet plaatsvinden op basis van de gronden die genoemd zijn in art. 10 Wob, o.a. persoonsgegevens en economische of financiële belangen van de gemeente.

4. Afbakening, resultaten en aanpak onderzoek (1 van 3)

Om antwoord te krijgen op voornoemde vragen, stelt & Van de Laar een toekomstgericht leeronderzoek naar de betekenis van de geheimhoudingspraktijk in Lelystad op het gevoerde bestuur van de gemeenteraad in de vorige raadsperiode (2018-2022) voor. Met aandacht voor de volgende zes aspecten:

1. Wettelijke kaders geheimhouding:

- Bestaande wetgeving
- Betekenis van (verwachte) wetswijzigingen voor beleid en praktijk van geheimhouding in Lelystad

2. Lokaal beleid en werkprocessen (formeel)

3. Praktijk geheimhouding:

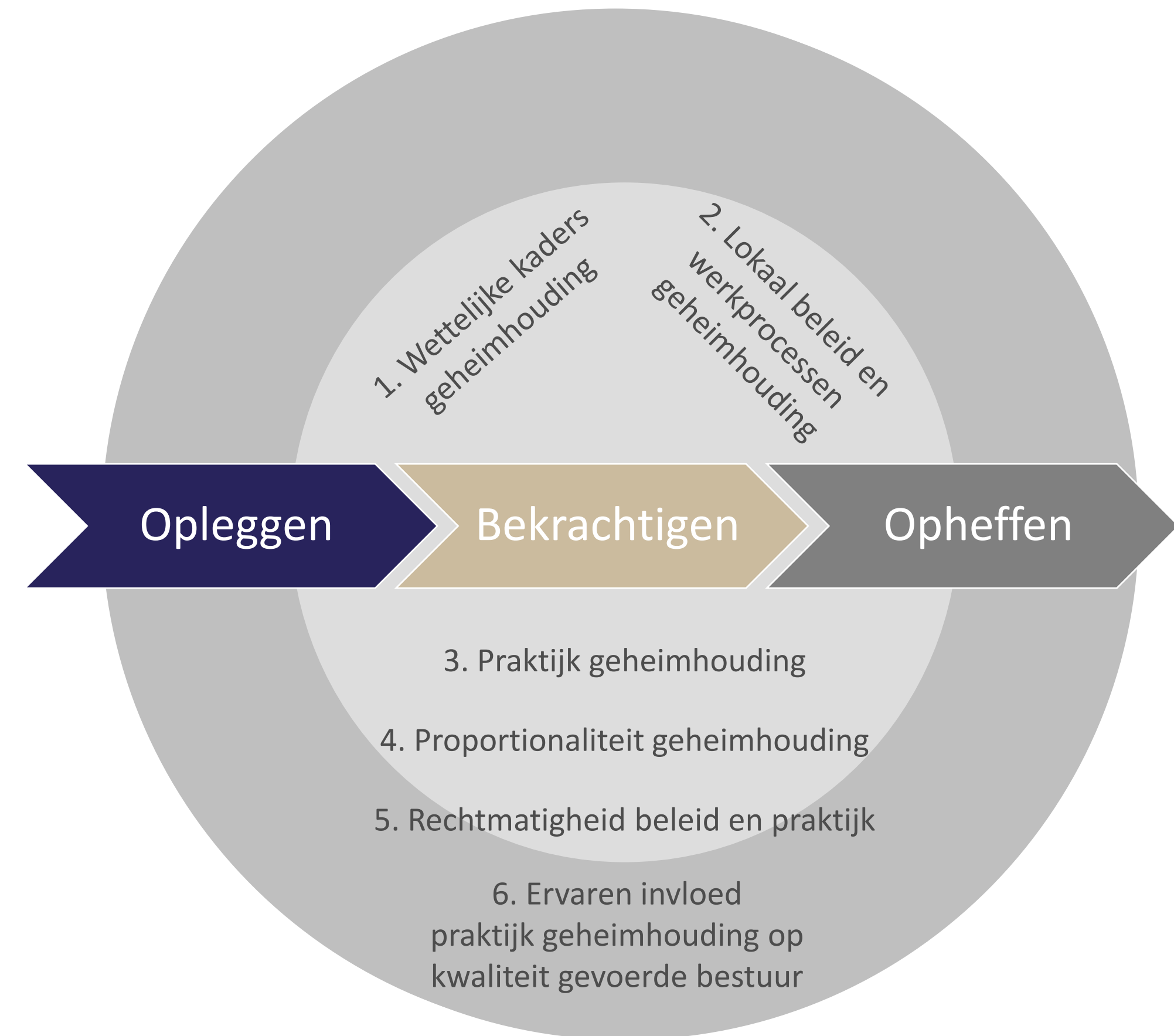
- Omvang geheimhouding
- Inzicht in geheimhouding (kennis van zowel wettelijke en lokale kaders als praktijk)
- Rollen en samenspel raad, griffie, college en ambtelijke organisatie
- Afwegingsproces geheimhouding

4. Proportionaliteit toepassing geheimhouding

5. Rechtmatigheid van beleid en praktijk

6. Ervaren invloed hiervan op de kwaliteit van het gevoerde bestuur gemeenteraad

Zie figuur hiernaast voor een visualisatie van het analysemodel dat centraal staat in dit onderzoek.



4. Afbakening, resultaten en aanpak onderzoek (2 van 3)

Geheimhouding raakt aan de informatiepositie van de raad. In de volksmond wordt geheimhouding wel eens verward met ‘alles wat we niet (mogen) zien’. Ons voorstel is om het onderzoek te beperken tot geheimhouding in zijn wettelijke betekenis.

We onderzoeken de praktijk van geheimhouding graag langs twee perspectieven:

- **Procedureel** door binnen 10 tot maximaal 15 dossiers een reconstructie te maken van de praktijk van opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding en daarbij te kijken of deze praktijk in overeenstemming is met wettelijke en lokale kaders.
- **Inhoudelijk** door een aantal cases – met een maximum van drie – meer diepgaand te bestuderen met aandacht voor de inhoudelijke afweging die in de voorkomende gevallen zijn gemaakt rekening houdend met de vele contextuele factoren die aan de orde waren op het moment dat geheimhouding werd opgelegd. Hiervoor voeren we per casus een aantal gesprekken met betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

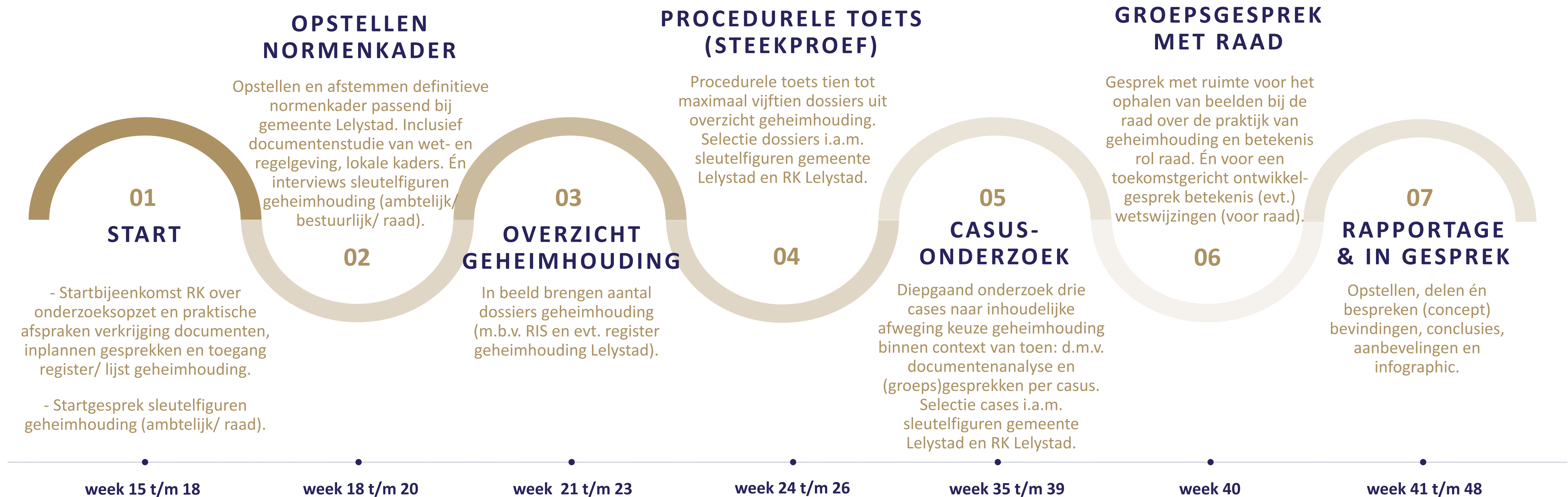
De keuze voor het aantal te bestuderen dossiers én cases en de precieze selectie dient plaats te vinden in afstemming met sleutelfiguren in de gemeente Lelystad en de RK van Lelystad.

Gedurende het onderzoek dient vooral aandacht uit te gaan naar de betekenis van de praktijk rondom geheimhouding in Lelystad voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur. Én daarnaast welke consequenties (mogelijke) nieuwe wetgeving heeft voor de toepassing van geheimhouding in Lelystad. Hiervoor gaan we graag in **gesprek met de raad**.

Resultaten onderzoek:

- *Nota van bevindingen*
- *Bestuurlijke nota (conclusies en aanbevelingen)*
- *Eindrapport mét samenvattende infographic*
- *Eindpresentatie aan (vertegenwoordiging) raad*

5. Onze aanpak in één oogopslag



* De daadwerkelijke start van het onderzoek is in overleg met RK Lelystad.

* Het valt aan te bevelen om bij start onderzoek een begeleidingsgroep te formeren waarmee de onderzoekers regelmatig afstemming zoeken. Dit naast enkele tussentijdse contactmomenten met de voltallige RK. Exacte aanvulling/ planning te bepalen bij startbijeenkomst.

* De daadwerkelijke voortgang van onderzoek is in sterke mate afhankelijk van de snelheid en de kwaliteit waarmee onderzoekers toegang hebben tot (geheime) documenten/dossiers in stap 3, 4, 5.

6. Aanpak uitgewerkt in onderzoeksactiviteiten (1 van 5)

Wij doorlopen graag voor en met u de volgende stappen om tot gedegen en onderbouwde onafhankelijke bevindingen te komen over de geheimhoudingspraktijk van de gemeente Lelystad en specifiek de betekenis hiervan voor de kwaliteit van het gevoerde bestuur van de gemeenteraad.

STAP 1 | Start onderzoek

- We starten het onderzoek met **twee startbijeenkomsten** (of een gecombineerde) met:
 - I. De RK (of een begeleidingsgroep) waarin we het onderzoeksplan nader bespreken en vaststellen.
 - II. Sleutelfiguren geheimhouding in de gemeente: ambtelijk/ griffie/ bestuurlijk/ raad.
- We maken tijdens de startgesprekken – waarover genodigden voorafgaand worden gebriefd – graag afspraken over praktische zaken, zoals het opvragen en aanleveren van benodigde documenten en het inplannen van interviews. We gaan in deze offerte ervan uit dat de secretaris van de rekenkamer en de gemeentesecretaris ondersteuning bieden bij het opvragen en aanleveren van documenten en het in contact brengen met de diverse gesprekspartners.
- Tevens maken we een detailplanning en werkafspraken over de documentenverzameling, de interviews en de vorm van het eindrapport. Tijdens de start van dit onderzoek dienen ook werkafspraken gemaakt te worden over de geheimhouding van stukken/ dossiers tussen RK, ambtelijke organisatie en & Van de Laar. Bovendien maken we graag concrete afspraken over tussentijdse afstemmingsmomenten met de RK en begeleidingsgroep RK (wie en wanneer). Uitgangspunt is dat gedurende het onderzoek er afstemming plaatsvindt over cruciale stappen met de voltallige RK (denk aan vaststellen definitieve normenkader, keuze te onderzoeken cases en bespreking rapportage). We stellen voor om daarnaast een begeleidingsgroep van één of enkele leden en/of secretaris van de RK samen te stellen, waarmee we direct contact onderhouden over de (praktische) voortgang van het onderzoek.
- Tijdens de startbijeenkomsten dient ook aan de orde te komen of er sprake is van evt. belemmeringen voor de onderzoekers om (geheime) stukken in te zien en hoe we daarmee omgaan in het onderzoek. Ons inziens moet de RK kunnen beschikken over de ongecensureerde geheime documenten die nodig zijn voor dit onderzoek (op grond van art. 183 van de Gemw waar de RK Lelystad naar verwijst op haar website). Het is evenwel voorstelbaar dat het college en/ of de ambtelijke organisatie voorzichtig zijn met het verstrekken van (geheime) documenten. Het kan daarbij helpen hierover aan de voorkant afspraken te maken met de gemeentesecretaris/ directie.
- Het is onze ervaring dat het prettig werkt als een (juridisch) ambtenaar die kennis heeft van de manier waarop de gemeente Lelystad in de praktijk omgaat met geheimhouding, gedurende het onderzoek beschikbaar is voor vragen. Dit kan bijv. de griffier zijn aan de kant van de raad en/ of een concernjurist uit de ambtelijke organisatie.

6. Aanpak uitgewerkt in onderzoeksactiviteiten (2 van 5)

STAP 2 | Opstellen normenkader

- Naar aanleiding van stap 1 wordt een **normenkader opgesteld** met het eerder beschreven analysemodel als uitgangspunt (zie slide 8). In deze fase betrekken we juridisch expert gemeenterecht mr. Rob de Greef expliciet bij het onderzoek. En stemmen we vervolgens met de (begeleidingscommissie) RK het opgestelde (concept-) normenkader af.
- Om te komen tot een volledig en actueel normenkader, voeren we een **eerste documentenanalyse** uit en vinden enkele **interviews** plaats:
 - I. Documentenanalyse landelijke wet- en regelgeving: deze is deels terug te vinden in onze andere rekenkameronderzoeken. Ook wordt gekeken naar aanstaande wetgeving (Wet open overheid en Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur);
 - II. Documentenanalyse lokale kaders: alle documenten waarin lokaal beleid, regels, procedures, protocollen, (werk)instructies over geheimhouding zijn opgenomen. Daarbij is ook aandacht voor bijv. formats voor college- en raadsvoorstellen die ambtenaren gebruiken voor gevoelige info;
 - III. Interviews: vijftal gesprekken met griffier, gemeentesecretaris, collegeleden en (juridische) medewerkers over praktijk van geheimhouding in Lelystad.

STAP 3 | Overzicht geheimhouding

- Vervolgens brengen we het **aantal dossiers geheimhouding** (evt. m.b.v. RIS en register geheimhouding Lelystad) **in beeld**. Dit doen we i.a.m. eerder genoemde ambtelijke contactpersonen (op het gebied van geheimhouding en archivering) die hier toegang tot hebben.

STAP 4 | Procedurele toets

- Stap 3 vormt de basis voor de procedurele toets. In afstemming met de (begeleidingscommissie) RK wordt na deze stap gesproken over de te selecteren **geheime dossiers** voor de **procedurele rechtmatigheidstoets** en hoe hier toe te komen. Het selectieproces van deze dossiers – **met een maximum van 15** – en de te hanteren criteria, worden in deze fase van het proces bepaald. Er kan gewerkt worden met een steekproef, maar als voorgaande stappen daar aanleiding toe geven, kan ook gekozen worden voor een selectie op basis van inhoudelijke gronden. Denk bijv. aan alle dossiers in het jaar 2021 of een steekproef uit dossiers raadsperiode 2018-2022. & Van de Laar doet hiervoor een voorstel.
- Zodra voorgaande keuze is gemaakt, kan het schriftelijke materiaal van de **geheimhoudingspraktijk** in de gemeente Lelystad worden verzameld. Het **verkrijgen** van deze **documenten** kan een complexe en tijdrovende exercitie zijn. Daarom dienen enkele stappen zorgvuldig doorlopen te worden:

6. Aanpak uitgewerkt in onderzoeksactiviteiten (3 van 5)

- I. Bepalen lijst op te halen documenten (al dan niet m.b.v. gemeentelijk register van geheime stukken en/of raadsinformatiesysteem) door de onderzoekers i.a.m. de eerder genoemde ambtelijke contactpersonen (op het gebied van geheimhouding en archivering);
- II. Op basis van de uitvraag van (geheime) documenten van geheimhoudingsdossiers in een door de onderzoekers opgesteld format, worden de benodigde documenten en informatie verzameld door een ambtenaar van de gemeente Lelystad. De documenten worden aangeleverd bij de onderzoekers en door & Van de Laar in een beveiligde omgeving opgeslagen voor de duur van het onderzoek. Enkel de onderzoekers hebben toegang tot deze documenten. Het betreft veelal stukken uit raadsperiode 2018-2022 in, maar mogelijk ook daarvoor op het moment dat geheimhouding werd opgelegd in een vorige bestuursperiode;
- III. Toets compleetheid en kwaliteit en ordenen van de opgehaalde documenten door & Van de Laar. En daar waar nodig eventuele aanvullende uitvraag documenten in afstemming met (begeleidingsgroep) RK.

STAP 5 | Casusonderzoek

- In deze fase van het onderzoek verrichten we **diepgaand onderzoek naar drie leercases** om de inhoudelijke afwegingen die zijn gemaakt bij de keuze voor

geheimhouding te kunnen reconstrueren binnen de context van dat moment (**proportionaliteit**). Deze cases en onderliggende selectiecriteria worden bepaald tijdens een tussentijds afstemmingsmoment met de (begeleidingsgroep) RK. & Van de Laar doet hiervoor een voorstel.

Vooralsnog wordt gedacht aan de volgende selectiecriteria:

- Leerrijke cases waarbij het afwegingsproces opleggen geheimhouding complex was (ofwel cases met ‘rafelrandjes’);
- Mix geheimhoudingsgronden op basis van Wob (artikel 10);
- Mix verschillende domeinen/onderwerpen;
- Mate van politieke aandacht: waar mogelijk grote dossiers in gemeente Lelystad (ook in toekomst);
- Jaar waarin geheimhouding is opgelegd (bijv. raadsperiode 2018-2022);
- Uitvoerbaarheid analyse en rapportage: ofwel geheimhouding inmiddels opgeheven.

Het gesprek over de invulling van het casusonderzoek vindt plaats nadat tijdens het afstemmingsmoment is stilgestaan bij de eerste opbrengsten van de documentenstudie, de eerste interviews en procedurele analyse. Ook zal worden gesproken over de gespreksleidraad voor de (groeps)interviews en de lijst van te interviewen personen binnen stap 5.

6. Aanpak uitgewerkt in onderzoeksactiviteiten (4 van 5)

- Per casus wordt een documentenanalyse verricht. Ook hier dienen de drie stappen voor documentenverzameling zoals beschreven bij stap 4, zorgvuldig te worden doorlopen. Waar stap 4 in het teken stond van een procedurele toets, worden de bij stap 5 de verzamelde **documenten** dus onderworpen aan een **kwalitatieve analyse (proportionaliteit)**.

De documenten van de geselecteerde geheimhoudingsdossiers analyseren we vooral met het oog op beantwoording van vragen over:

- Praktijk geheimhouding;
 - Ervaren invloed geheimhoudingspraktijk op kwaliteit bestuur (raad).
- Op basis van de kwalitatieve analyse van documenten worden per casus een aantal **(groeps)interviews** gehouden met de actoren die betrokken zijn bij geheimhouding in de gemeente in de specifieke cases. Denk hierbij aan zo'n vier (groeps)gesprekken per casus.
- Ter voorbereiding op de interviews maken we een **gespreksleidraad**, waarop topics en vragen die we in de interviews aan de orde stellen, zijn genoemd. Daarbij maken we gebruik van de (eerste) bevindingen uit het onderzoek. We maken **beknopte verslagen** van de interviews en leggen die ter controle en accordering voor aan de gesprekspartners. Na aanpassing van evt. opmerkingen beschouwen we de gespreksverslagen als definitief, sturen we het definitieve verslag aan de gesprekspartners toe en gebruiken we de inhoud ervan in onze analyses en rapportage.

STAP 6 | Groepsgesprek met raad

- Op basis van de documentstudie en interviews wordt een **interactief groepsgesprek** gehouden met de **gemeenteraad** (met vertegenwoordigers van alle fracties). In dit raadsgeprek proberen we nadrukkelijk input op te halen over de ervaringen met geheimhouding en de mogelijke consequenties daarvan op de mate waarin de raad zijn werk goed kan doen. Het gesprek leent zich tevens voor de uitwisselen van gedachten over de implicaties van nieuwe (aanstaande) wetgeving voor de gemeente Lelystad met juridisch expert gemeenterecht mr. Rob de Greef.

STAP 7 | Rapportage & in gesprek

- We werken de informatie uit de documentstudie en (groeps)gesprekken uit in een **bevindingenrapport**, in overleg met onze juridisch expert gemeenterecht mr. Rob de Greef. We presenteren de kaders en praktijkbevindingen met tussentijdse constatering per hoofdstuk. Ten behoeve van de **bespreking met de RK** voegen we er alvast een eerste aanzet met beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies en aanbevelingen, aan toe.
- Na bespreking met de RK verwerken we het commentaar en wordt het bevindingenrapport – ook wel **nota van bevindingen** voor **ambtelijke wederhoor** – voorgelegd aan sleutelfiguren binnen de ambtelijke organisatie en de griffie (via RK). Het document wordt voorgelegd ter toetsing op feitelijke onjuistheden en/ of onvolledigheden. Na ontvangst van opmerkingen worden die verwerkt (met toelichting).

6. Aanpak uitgewerkt in onderzoeksactiviteiten (5 van 5)

- Op basis van het bevindingenrapport (nota van bevindingen), het normenkader, de bespreking met de RK en de reactie van de hierboven genoemde sleutelfiguren stellen we het **eindrapport** op (bestaande uit de **nota van bevindingen** én de **bestuurlijke nota**). In dit eindrapport wordt ook de analyse en expertmatig advies over de betekenis van wetswijzigingen voor beleid en praktijk van geheimhouding in Lelystad meegenomen.
- Het **eindrapport bespreken** we eerst met de met de **RK**. Mede op basis van die reactie werken wij aan een samenvatting in de vorm van een **infographic**.
- Na eventuele bijstelling van de nota's op grond van de reacties van de RK wordt het definitieve eindrapport (de nota van bevindingen én de bestuurlijke nota) na toetsing door de RK aangeboden aan betrokken bestuurders voor **bestuurlijk wederhoor**. Daar waar gewenst wordt een **bestuurlijk gesprek** georganiseerd om stil te staan bij de opgedane inzichten en de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen kunnen worden vertaald naar een raadsvoorstel.
- Op het einde van het traject geven we een **presentatie** aan (de commissie van) de gemeenteraad.

7. Onderzoeksteam

Wij stellen **dr. Linda Muijsers-Creemers** (senior onderzoeker/ adviseur) en **Joël Wieme MSc** (onderzoeker/ adviseur) aan u voor, voor de uitvoering van dit onderzoek. Daarnaast wordt één expert aan het team toegevoegd: **mr. Rob de Greef** als deskundige op het gebied van gemeenterecht en bestuursrecht en vanwege zijn juridische kennis van geheimhouding. Hij is klankbord gedurende looptijd onderzoek, maar levert ook een actieve bijdrage tijdens bespiegelingen op de bevindingen in het onderzoek en de formulering van adviezen. En vanuit zijn expertise gaat hij – samen met Linda Muijsers-Creemers en Joël Wieme – met de raad in gesprek over de betekenis van wetswijzingen voor de rol van de raad. Allen hebben zeer ruime ervaring met (rekenkamer)onderzoek.



dr. Linda Muijsers-Creemers

Projectleider en onderzoeker

Gepromoveerd organisatiekundige. Ervaren onderzoeker en adviseur in de publieke sector. Onderzoeken gedaan naar de besturing van organisaties, samenwerkingsvraagstukken in en tussen organisaties én de rol van raden in lokale overheden ten aanzien van interne en externe samenwerkingsverbanden.



Joël Wieme MSc

Onderzoeker

Bestuurskundige. >5 jaar ervaring binnen de lokale overheid. Actief rondom samenwerkingsvraagstukken en diverse onafhankelijke onderzoeken voor lokale overheden. O.a. onderzoeker rekenkameronderzoek geheimhouding in Huizen.



mr. Rob de Greef

Juridisch expert

Adviseur, docent, jurist, onderzoeker en auteur. Redactielid De Gemeentewet en haar toepassing en Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet. Voerde diverse onderzoeken uit naar geheimhouding, o.a. voor de gemeente Gilze en Rijen, GGD Haaglanden en de gemeente Leudal. Hij voerde voor uw RK eerder onderzoeken uit naar de jeugdzorg en HVC.



& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Samen met onze opdrachtgevers werken wij resultaatgericht, betrokken en met energie aan hun maatschappelijke- en organisatievraagstukken.

Helpen bij de ontwikkeling van organisaties, teams en mensen. Herijken van governance, structuur en sturing. Versterken van leiderschap. Vormgeven, evalueren en doorontwikkelen van samenwerkingsverbanden. Verkennen van de bestuurlijke toekomst van gemeenten. Begeleiden van ambtelijke integratie, ontvlechting en herindeling. Versterken van participatief werken. Grip aanbrengen op het sociaal domein. Bevorderen van klimaatadaptatie en duurzaamheid. Doen van onafhankelijk onderzoek.

Een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.