University of Groningen

De functionele waarde van het lokale enquêterecht

de Haan, Ilse

DOI:
[10.33612/diss.155876015](https://doi.org/10.33612/diss.155876015)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
de Haan, I. (2021). *De functionele waarde van het lokale enquêterecht: Een onderzoek naar waarheidsvinding met en proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad*. [, Rijksuniversiteit Groningen]. Rijksuniversiteit Groningen.
<https://doi.org/10.33612/diss.155876015>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De functionele waarde van het lokale enquêterecht

*Een onderzoek naar de bijdrage van dit instrument aan de
controlerende rol van de gemeenteraad*

Ilse de Haan

De functionele waarde van het lokale enquêterecht

Een onderzoek naar waarheidsvinding met en proportioneel gebruik van het lokale enquête-recht ter versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad

Ilse de Haan

ISBN: 9789462406384

Wolf Legal Publishers (WLP)

info@wolfpublishers.nl

www.wolfpublishers.eu

**rijksuniversiteit
 groningen**

De functionele waarde van het lokale enquêterecht

Een onderzoek naar de bijdrage van dit instrument aan de
controleerende rol van de gemeenteraad

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Rijksuniversiteit Groningen op gezag van de
rector magnificus prof. dr. C. Wijmenga en
volgens besluit van het College voor Promoties

De openbare verdediging zal plaatsvinden
op
donderdag 25 maart 2021 om 16.15 uur

door

Ilse de Haan

geboren op 7 maart 1984
te Zwolle

Promotores

Prof. mr. dr. A. Tollenaar

Prof. dr. H.B. Winter

Beoordelingscommissie

Prof. mr. G. Boogaard

Prof. dr. C.E. Peters

Prof. mr. dr. W. van der Woude

Samenvatting

In 2002 werd het gemeentebestuur gedualiseerd. Een belangrijk doel van de dualisering was de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad. Het lokale enquêterecht is een van de controle-instrumenten die voor die versterking moeten zorgen. In vergelijking met de andere controle-instrumenten, die de gemeenteraad al had of er na de dualisering bij kreeg, is het lokale enquêterecht het enige controle-instrument waarmee de gemeenteraad het krijgen van informatie kan afdwingen. Die informatie zou de gemeenteraad in staat moeten stellen het college te controleren. Dat betekent dat de gemeenteraad moet kunnen beoordelen of het college heeft gehandeld binnen de gestelde kaders en desnoods op dat handelen kan interveniëren.

Nooit is uitgebreid onderzocht of het lokale enquêterecht ook daadwerkelijk de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt. In dit proefschrift staat daarom de volgende vraag centraal:

In hoeverre versterkt het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is de regelgeving van het lokale enquêterecht bestudeerd en is achterhaald op welke manier het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het gebruik van het lokale enquêterecht aan die verwachting(en) voldoet. Daarvoor zijn de lokale enquêtes bestudeerd, is nagegaan waarom gemeenteraden besloten geen lokale enquête houden, terwijl dat wel werd voorgesteld, is een survey gehouden onder (voormalige) raadsgriffiers en voormalig voorzitters van de enquêtecommissie en zijn drie lokale enquêtes als casestudies nader bestudeerd.

Het lokale enquêterecht is geregeld in een zestal artikelen in de Gemeentewet. Uit de parlementaire geschiedenis van het lokale enquêterecht blijkt dat het controle-instrument is geïnspireerd op het (landelijke) parlementaire enquêterecht. Beide controle-instrumenten zijn ingevoerd om de controlerende rol van het parlement respectievelijk de gemeenteraad te versterken, waarbij het gaat om waarheidsvinding, oftewel: het achterhalen van alle feitelijke informatie over het gevoerde bestuur. Daarbij krijgen parlement en gemeenteraad vergelijkbare bevoegdheden om het verkrijgen van informatie af te dwingen. Er zijn echter ook verschillen. Het lokale enquêterecht is bijvoorbeeld geregeld in een veel beknoptere regeling dan het parlementaire enquêterecht, private partijen zijn bij een lokale enquête niet verplicht mee te werken en de gemeenteraad heeft minder dwangmiddelen

dan het parlement waarmee getuigen tot medewerking gedwongen kunnen worden.

Uit de parlementaire geschiedenis van het lokale enquêterecht, en de parallellen met het parlementaire enquêterecht, blijkt dat het bij het lokale enquêterecht in de kern draait om het verkrijgen van alle feitelijke informatie, oftewel: waarheidsvinding, waarvoor het lokale enquêterecht alleen proportioneel gebruikt mag worden. Het belang van waarheidsvinding is namelijk niet zo groot dat daardoor de persoonlijke levenssfeer van getuigen disproportioneel mag worden geschaad. Dat betekent dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie bij het gebruik van het lokale enquêterecht een belangafweging moeten maken tussen het belang van het verkrijgen van informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Het gebruik van het lokale enquêterecht is in ieder geval niet proportioneel, als blijkt dat dezelfde informatie verkregen had kunnen worden met een minder vergaand controle-instrument. Het lokale enquêterecht geldt in zoverre als ultimum remedium. Daarnaast is het van belang dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie een balans vinden tussen openbaarheid en beslotenheid die zowel de waarheidsvinding, de democratische legitimatie van het onderzoek, als de persoonlijke levenssfeer van getuigen ten goede komt.

Als de regeling in de Gemeentewet wordt vergeleken met de verwachtingen die de wetgever van het lokale enquêterecht heeft, dan blijkt dat de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is vormgegeven, veel vragen oproept. Daardoor is het onzeker of de gemeenteraad met het lokale enquêterecht alle feitelijke informatie kan krijgen, waarmee het college gecontroleerd kan worden. Onzeker is daarmee ook of het lokale enquêterecht en de bijbehorende bevoegdheden proportioneel worden gebruikt. Of die knelpunten daadwerkelijk tot problemen leiden is empirisch onderzocht.

Het empirisch onderzoek naar het gebruik van het lokale enquêterecht laat zien dat sinds de invoering van het lokale enquêterecht gemeenteraden met enige regelmaat gebruik maken van het controle-instrument. Het zijn met name de grote gemeenten waar – relatief gezien – vaker wordt voorgesteld een lokale enquête te houden en waar ook de meeste lokale enquêtes worden gehouden. Een belangrijke reden om af te zien van het houden van een lokale enquête betreft een gebrek aan budget.

Als men het geheel overziet dan valt op dat bij de lokale enquêtes waarheidsvinding vaak een belangrijke rol speelt. Het lukt enquêtecommissies meestal om schriftelijk en mondeling veel informatie te verzamelen. Veelal werken getuigen mee aan het onderzoek. Daarbij gaat het niet alleen om getuigen die verplicht zijn mee te werken, maar ook om private partijen die die verplichting niet hebben. Ook de voorgesprekken vormen, ondanks dat de Gemeentewet daarover niets regelt, een belangrijke bron van informatie. Enquêtecommissies proberen, in strijd met de beperkte reikwijdte van de lokale enquête, bijna altijd ook informatie te vergaren over de manier waarop de gemeenteraad heeft gehandeld, om te leren hoe het college in de toekomst beter gecontroleerd kan worden.

Zelden lukt het enquêtecommissies om álle informatie te achterhalen. Incomplete archieven vormen daarbij een belangrijk obstakel. Met het vorderen van schriftelijke informatie of het spreken of horen van getuigen kan de ontbrekende informatie lang niet altijd worden achterhaald. Sowieso dragen de openbare verhoren weinig bij aan de waarheidsvinding. Dat is opvallend, omdat de bevoegdheid om getuigen te verhoren het lokale enquêterecht zijn onderscheidende karakter geeft. Getuigen blijken tijdens verhoren vaak niet genegen te zijn veel informatie te geven. De bevoegdheid dwangmiddelen te gebruiken biedt ook geen uitkomst, omdat die bevoegdheid amper wordt gebruikt doordat enquêtecommissies vaak niet weten hoe zij die middelen moeten inzetten.

Het belang van het beschermen van de persoonlijk levenssfeer lijkt slechts een beperkte rol te spelen bij het gebruik van het lokale enquêterecht. Zelden betrekken gemeenteraden en enquêtecommissies de belangen van getuigen bij de te maken keuzes, zoals het vaststellen van de onderzoeksvraag, het vorderen van bescheiden en het horen van getuigen. En ondanks dat het besluit een lokale enquête te houden vaak niet lichtzinnig wordt genomen, geldt dat niet voor het gebruik van de afzonderlijke bevoegdheden. Bij de vraag of getuigen moeten worden gehoord wordt, in het belang van het verantwoordingsproces, zelfs bewust het risico genomen dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad, terwijl enquêtecommissies weten dat de verhoren geen nieuwe informatie zullen opleveren. Daartegen kunnen getuigen maar weinig ondernemen, ze zijn nu eenmaal verplicht mee te werken en hebben vaak geen kennis van de rechtsbescherming die tegen dergelijke beslissingen openstaat.

De ideale situatie, waarbij lokale enquêtecommissies een balans vinden tussen openbaarheid en beslotenheid, waardoor het onderzoek voldoende democratische legitimatie krijgt, het getuigen aanzet – en niet weerhoudt – informatie te geven, het onderzoek niet wordt beïnvloed én ook de persoonlijke levenssfeer van getuigen zo veel mogelijk wordt beschermd, lijkt moeilijk te worden gevonden. Enquêtecommissies weten niet hoe geheimhouding moet worden opgelegd en kiezen daarom vaak in strijd met de Gemeentewet voor collectieve geheimhouding, wat de democratische legitimatie van het onderzoek niet ten goede komt. Dat enquêtecommissies zich niet altijd houden aan de geheimhouding, schaadt dan weer de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Waarheidsvinding is lang niet altijd de belangrijkste reden om een lokale enquête te houden. Het controle-instrument wordt met regelmaat ook gebruikt als onderdeel van het verantwoordingsproces. Collegeleden, ambtenaren en raadsleden worden gedwongen tijdens een lokale enquête verantwoording af te leggen. Vooral de openbare verhoren worden daarvoor gebruikt. Dergelijk gebruik van het lokale enquêterecht beïnvloedt de objectiviteit van de commissieleden, doet het verantwoordingsproces verschuiven van het openbare raadsdebat naar de openbare verhoren, maakt ambtenaren verantwoordelijk daar waar het college die verantwoordelijkheid zou moeten dragen en beschadigt de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Al het voorgaande laat zien dat het lokale enquêterecht niet wordt gebruikt zoals verwacht. Dat komt voornamelijk door de summiere wijze waarop het lokale enquêterecht is geregeld. Dat levert belemmerende, onduidelijke en ontbrekende regelgeving op. Dat betekent echter niet dat het controle-instrument geen enkele bijdrage levert aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Een dergelijke conclusie zou onjuist en te weinig genuanceerd zijn. Het lokale enquêterecht blijkt namelijk een belangrijke functie te vervullen in de informatiebehoefte van de gemeenteraad, doordat het de gemeenteraad voorziet van veel informatie. Dat die informatie meestal ook verkregen had kunnen worden door het gebruik van lichtere controle-instrumenten, neemt niet weg dat het controle-instrument dus bijdraagt aan de versterking van de informatiepositie van de gemeenteraad. Ook levert het lokale enquêterecht een grote bijdrage aan het politieke verantwoordingsproces. Kortom: het lokale enquêterecht versterkt de controlerende rol van de gemeenteraad, maar slechts in beperkte mate en niet op de manier waarop dat wordt verwacht.

Ook betekent het voorgaande niet dat het lokale enquêterecht als meest zware controle-instrument geen toekomst heeft. Dat het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad niet versterkt zoals verwacht, neemt namelijk niet weg dat het belang van het lokale enquêterecht voor de controlerende rol van de gemeenteraad niet zou kunnen worden versterkt. Die versterking kan beter worden bereikt door de regeling in de Gemeentewet aan te passen, verschillende controle-instrumenten samen te voegen, beter na te denken over wat gemeenteraden in de verordening moeten regelen, gemeenteraden een handreiking te bieden die gebruikt kan worden als gemeenteraden een lokale enquête willen houden en ervoor te zorgen dat alle gemeenten een lokale enquête kunnen betalen.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1.	Inleiding	1
1.1.	De controlerende rol van de gemeenteraad	1
1.2.	Het lokale enquêterecht in het kort	3
1.3.	De onderzoeksvraag	4
1.4.	De onderzoeksmethoden	6
1.5.	Leeswijzer	8
2.	De positie van het lokale enquêterecht als onderdeel van het controle-instrumentarium van de gemeenteraad	9
2.1.	Inleiding	9
2.2.	Versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad	10
2.3.	De controle-instrumenten sinds 2002	13
2.4.	Het lokale enquêterecht	18
2.5.	Slotbeschouwing	28
3.	Verwachtingen van het lokale enquêterecht	31
3.1.	Inleiding	31
3.2.	De parallel tussen de lokale en de parlementaire enquête	32
3.3.	Versterking van de positie van het parlement en de gemeenteraad	33
3.4.	Waarheidsvinding	36
3.5.	Proportioneel gebruik	39
3.6.	Slotbeschouwing	47
4.	Juridische analyse van het lokale enquêterecht	51
4.1.	Inleiding	51
4.2.	Waarheidsvinding	52
4.3.	Proportioneel gebruik: bescherming van getuigen	65
4.4.	Proportioneel gebruik: ultimum remedium	77
4.5.	Proportioneel gebruik: openbaarheid	79
4.6.	De onderzoeksverordening	81
4.7.	Slotbeschouwing	82

INHOUDSOPGAVE

5.	Gebruik van het lokale enquêterecht	87
5.1.	Inleiding	87
5.2.	Gebruik en non-gebruik van het enquêterecht	88
5.3.	Het proces voorafgaand aan de lokale enquêtes	90
5.4.	Besluitvorming over de lokale enquêtes	92
5.5.	Het onderzoek	111
5.6.	Non-gebruik	124
5.7.	Slotbeschouwing	133
6.	De afwaardering van grond in Apeldoorn	137
6.1.	Inleiding	137
6.2.	Voorgeschiedenis	138
6.3.	Voorbereiding op de lokale enquête	140
6.4.	Inrichting van het onderzoeksproces	145
6.5.	De onderzoeksbevoegdheden	149
6.6.	Het rapport	154
6.7.	Gevolgen van het onderzoek	155
6.8.	Analyse	158
7.	De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen	161
7.1.	Inleiding	161
7.2.	Voorgeschiedenis	161
7.3.	Voorbereiding op de lokale enquête	164
7.4.	De inrichting van het onderzoeksproces	172
7.5.	Onderzoeksbevoegdheden	177
7.6.	Het rapport	183
7.7.	Gevolgen van het onderzoek	185
7.8.	Analyse	186
8.	De geitenstal in Landerd	189
8.1.	Inleiding	189
8.2.	Voorgeschiedenis	189
8.3.	Voorbereiding op de lokale enquête	191
8.4.	De inrichting van het onderzoeksproces	195
8.5.	Onderzoeksbevoegdheden	199
8.6.	Het rapport	203
8.7.	Gevolgen van het onderzoek	204
8.8.	Analyse	206

INHOUDSOPGAVE

9.	Analyse	209
9.1.	Inleiding	209
9.2.	De regeling van het lokale enquêterecht	209
9.3.	Gebruik van het lokale enquêterecht	211
9.4.	Waarheidsvinding: het vergaren van alle feitelijk informatie	215
9.5.	Proportioneel gebruik: bescherming van de persoonlijke levenssfeer	223
9.6.	Proportioneel gebruik: ultimum remedium	227
9.7.	Proportioneel gebruik: openbaarheid en geheimhouding	230
9.8.	Het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces	234
9.9.	Slotbeschouwing	237
10.	Conclusies	241
10.1.	Inleiding	241
10.2.	De kern van het lokale enquêterecht	242
10.3.	Waarheidsvinding	244
10.4.	Proportionaliteit	251
10.5.	De politieke context	255
10.6.	Slotconclusie	258
	Nawoord	265
	Summary	267
	Literatuuropgave	271
	Bijlage 1: Methodologische verantwoording	273
	Bijlage 2: Tabellen hoofdstuk 5	274

1. Inleiding

1.1. De controlerende rol van de gemeenteraad

Eén van de belangrijkste taken van de gemeenteraad is het controleren van het college. Door na te gaan hoe het college heeft gehandeld, kan de gemeenteraad verifiëren of gehandeld is binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Op die manier houdt de gemeenteraad grip op het gevoerde bestuur. Om die controlerende rol uit te kunnen oefenen, heeft de gemeenteraad informatie nodig over hoe het college handelt of heeft gehandeld. Het college moet de gemeenteraad, gevraagd en ongevraagd, voorzien van die informatie. Daarbij moeten het college en de burgemeester weten welke inlichtingen de gemeenteraad nodig heeft. Vervolgens zijn zij verplicht die informatie te geven.¹

Toch lijkt het niet altijd vanzelfsprekend dat het college de gemeenteraad voorziet van informatie. Onlangs bleek bijvoorbeeld dat in de Gemeente Opmeer het college alleen vragen van een raadsfractie wilde beantwoorden, als de gemeenteraad daarvoor € 18.000 aan budget ter beschikking zou stellen.² Het voorval in Opmeer staat niet op zichzelf. Een zoektocht naar nieuwsberichten over colleges die weigeren informatie te geven aan de gemeenteraad of gemeenteraden die onvoldoende geïnformeerd worden, leveren vele zoekresultaten op. In 2016 vielen zelfs 116 colleges waarbij het niet informeren van de gemeenteraad één van de belangrijkste redenen was.³ Dat de informatieverstrekking van het college aan de gemeenteraad vaak tekort schiet, komt ook naar voren in het recente onderzoek van Peters en Castenmiller, waarin de toepassing van controle-instrumenten voor de controlerende rol van de gemeenteraad is onderzocht.⁴ Daaruit blijkt dat colleges lang niet altijd genegen zijn om de gemeenteraad te voorzien van informatie, ondanks dat ze daar wettelijk wel toe verplicht zijn.

¹ A.H.M. Dölle en D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 518.

² Besluitenlijst van de vergadering van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Opmeer, d.d. 16 juni 2020, p. 6; NH Nieuws, *18.000 euro om raadvragen Opmeer beantwoord te krijgen: "Volkomen ridicuul"* 10 augustus 2020; Binnenlandsbestuur, *Raadvragen? Eerst 18.000 euro betalen*, 8 augustus 2020.

³ Wethoudersonderzoek 2016, *Lijst van politiek ten val gekomen wethouders in 2016*, Uitgevoerd door De Collegetafel in opdracht van Binnenlands Bestuur, 10 januari 2016; Binnenlandsbestuur, *Wethoudersonderzoek 2016: recordaantal coalitiebreuken*, 13 januari 2017.

⁴ K. Peters & P. Castenmiller, *Om de controle van de raad; Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Stichting decentraalbestuur.nl 2019, p. 8.

1. INLEIDING

De gemeenteraad staat niet machteloos en beschikt over verschillende controle-instrumenten waarmee alsnog de benodigde informatie kan worden verkregen. Het zwaarste controle-instrument is het lokale enquêterecht. Dit controle-instrument vormt het onderwerp van dit proefschrift. Met het lokale enquêterecht kan de gemeenteraad niet alleen het college dwingen informatie alsnog te geven, maar kunnen ook derden (waaronder bijvoorbeeld – voormalig – ambtenaren) worden verplicht informatie te geven over het handelen van het college. Het lokale enquêterecht geeft, als variant op het parlementaire enquêterecht, de gemeenteraad daarvoor verschillende bevoegdheden.

In enkele eerdere onderzoeken en observaties is het gebruik van het lokale enquêterecht al eens besproken. Het onderzoeksbureau Berenschot evalueerde in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties in 2004 de dualisering, waarbij het lokale enquêterecht ook werd betrokken. In het onderzoek werd aangegeven dat een deel van de raadsleden van mening is dat het controle-instrument (veel) te weinig wordt gebruikt.⁵ Koning stelde zijn mening in 2006 over het lokale enquêterecht licht bij ten opzichte van zijn eerdere uitlatingen in 2002, toen hij nog van mening was dat het controle-instrument in de praktijk niets zou voorstellen en zich afvroeg of ‘de malloot die dat heeft bedacht zijn vinger in de licht wil steken’. Hij concludeerde later dat het lokale enquêterecht in ieder geval de gemeenteraad een extra mogelijkheid biedt het college te controleren.⁶ In 2003 en 2006 werden twee masterscripties gewijd aan het lokale enquêterecht. Daarin werd geoordeeld dat het lokale enquêterecht nuttig wordt gevonden, maar dat het te vroeg is voor een definitief oordeel. Het lokale enquêterecht voorziet de gemeenteraad van informatie, maar dat geldt voornamelijk bij gemeenten die veel geld besteden aan het onderzoek. Bovendien draait het bij een lokale enquête niet altijd om het verkrijgen van informatie.⁷ IJssels en Pruim signaleren in hun publicatie, over de lokale enquête van Almere in 2002, een aantal knelpunten van het lokale enquêterecht. Zo blijkt het niet eenvoudig te zijn voor gemeenteraden duidelijke onderzoeksvragen te formuleren, bestaat het risico dat belangrijke spelers niet worden gehoord, doordat private partijen niet verplicht zijn mee te werken, en moeten gemeenteraden het controle-instrument niet lichtzinnig gebruiken gezien de tijd en het geld dat een lokale enquête kost.⁸

⁵ Berenschot, *Evaluatie van het de wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht 8 november 2004, p. 57.

⁶ H. Koning, *Dualisering van het gemeentebestuur*, NJB afl. 2002/5, p. 210; H. Koning & G. Mennens, *Gemeentelijke dualisering in de praktijk*, NJB afl. 2004/13, p. 683.

⁷ L. Esveld, *De raadsenquête, het nieuwe onderzoeksinstrument van de gemeenteraad*, (masterscriptie Leiden) 2013, p.42; K. Overal, *De raadsenquête onderzocht: Een analyse van de controlerende functie van de raadsenquête voor de gemeenteraad*, (masterscriptie Twente) 2006, p. 69/70.

⁸ K. IJssels en J.D. Pruim, *‘De gemeentelijke enquête: bezint eer ge begint!’*, Gst. 2006, 7245, p. 20-27; Peters & Castenmiller 2019, p. 31.

1. INLEIDING

Tijdens het symposium over 10 jaar dualisering werd ook gesproken over het lokale enquêterecht. Het controle-instrument wordt nog steeds gezien als een belangrijk controle-instrument, omdat de behoefte van controle bij gemeenteraden toenam, maar het stuit ook op kritiek. Zo zou de kring van getuigen te beperkt zijn, wordt het onnodig gevonden dat een lokale enquête zo groot wordt opgetuigd, schrikken gemeenteraden vaak terug van het controle-instrument en wordt een wetswijziging geopperd om het lokale enquêterecht nader te regelen.⁹ Peters en Castenmiller hebben ten slotte in hun onderzoek naar de controlerende rol van de gemeenteraad nog – beperkt – gekeken naar het gebruik van het lokale enquêterecht bij tien gemeenten. Zij stellen dat het lokale enquêterecht weinig wordt gebruikt. En als het wordt gebruikt, wordt het ‘ingezet in een dossier vol gedoe’, waar de lokale enquête volgens betrokkenen niet de gewenste duidelijkheid en verbeteringen oplevert.¹⁰

Het beeld van het lokale enquêterecht is dus niet onverdeeld positief. Het is weliswaar een belangrijk controle-instrument, maar het roept verschillende vragen op. In dit proefschrift komen die vragen aan de orde. Ondanks die vragen, is niet eerder uitgebreid onderzocht hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt en welke bijdrage het controle-instrument levert aan de informatievoorziening en dus de controlerende rol van de gemeenteraad. Zelfs de wetgever kwam nooit tot een evaluatie van het lokale enquêterecht, ondanks dat de wetgever bij de invoering van het lokale enquêterecht wel van plan was na enige jaren te evalueren of het controle-instrument voldoet aan de gestelde verwachtingen.¹¹ Dit onderzoek strekt ertoe daarin te voorzien.

1.2. Het lokale enquêterecht in het kort

Het lokale enquêterecht werd in 2002 ingevoerd met de Wet Dualisering Gemeentebestuur. De wetgever wilde het gemeentebestuur dualiseren om de ‘malaise in de lokale democratie’ tegen te gaan.¹² Die dualisering is onderbouwd door de Staatscommissie dualisering, dat onder andere tot doel had te inventariseren hoe de – politieke – besluitvorming in gemeenten kon worden gerevitaliseerd.¹³ De dualisering voorziet in een versterking van rollen en posities van college en gemeenteraad, waarbij met name de positie van de gemeen-

⁹ Ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 10 jaar Dualisering, 2012, p. 13-42/43.

¹⁰ Peters & Castenmiller 2019, p. 32.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 11; D.E. Bunschoten, *Het recht van onderzoek van de gemeenteraad*, Gst. 2006, 7245, p. 20-27.

¹² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751 nr. 3.

¹³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), Den Haag: Samsom 2000, p. 15.

1. INLEIDING

teraad zou moeten worden versterkt. Het lokale enquêterecht is een van de controle-instrumenten die is ingevoerd om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken.

Het lokale enquêterecht is geïnspireerd op het parlementaire enquêterecht en geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om informatie te vorderen van getuigen en getuigen onder ede te horen, waarmee bij het college en bij derden informatie kan worden ingewonnen over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Het controle-instrument zou het verkrijgen van die informatie moeten verzekeren, door verschillende verplichtingen en bevoegdheden waarmee de gewenste informatie ook daadwerkelijk wordt gegeven. Zo zijn bepaalde personen verplicht mee te werken aan het geven van schriftelijke informatie aan de, speciaal door de gemeenteraad ingestelde, enquêtecommissie en heeft die commissie ook de bevoegdheid om getuigen onder ede te verhoren om mondeling informatie te krijgen. Als getuigen medewerking weigeren, kan een enquêtecommissie zelfs dwangmiddelen gebruiken om te zorgen dat alsnog alle informatie wordt verkregen. Het gaat volgens de wetgever bij het lokale enquêterecht om waarheidsvinding, waarmee wordt bedoeld dat met een lokale enquête alle feitelijke informatie kan worden achterhaald, die de gemeenteraad nodig heeft voor het verifiëren en beïnvloeden van het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur, oftewel controle.

1.3. De onderzoeksvraag

Inmiddels kunnen gemeenteraden al twee decennia gebruik maken van het lokale enquêterecht. Dit biedt de mogelijkheid om, diepgaander dan eerder uitgevoerde onderzoeken en observaties, het controle-instrument te onderzoeken. Het doel van dit proefschrift is om te onderzoeken of het lokale enquêterecht voldoet aan de verwachtingen van de wetgever. Gelet daarop staat in dit proefschrift de volgende vraag centraal:

In hoeverre versterkt het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad?

De onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen.

1. *Hoe is het lokale enquêterecht vormgegeven en hoe verhoudt het zich tot de overige controle-instrumenten?*

Deze vraag zal worden beantwoord door de regulering van het lokale enquêterecht te onderzoeken, mede aan de hand van de ontstaansgeschiedenis van het controle-instrument. Vervolgens wordt het lokale enquêterecht vergeleken met andere controle-instrumenten. De wetgever wil immers de controlerende rol

1. INLEIDING

van de gemeenteraad met de lokale enquête versterken, wat impliceert dat het controle-instrument iets toevoegt aan het overige controle-instrumentarium.

2. *Op welke manier zou het lokale enquêterecht moeten bijdragen aan het versterken van de controlerende rol van de raad?*

Het is niet alleen de vraag wat het lokale enquêterecht de gemeenteraad zou moeten opleveren en hoe het controle-instrument is geregeld, maar ook hoe de wetgever verwacht dat het lokale enquêterecht daarvoor wordt gebruikt. Voor het antwoord op die vraag wordt een vergelijking gemaakt met het parlementaire enquêterecht, gelet op de parallellen tussen beide controle-instrumenten.

3. *In hoeverre bevat de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is geregeld knelpunten die tot gevolg (kunnen) hebben dat het gebruik van het lokale enquêterecht niet de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt?*

De inventarisatie van de regulering van het lokale enquêterecht en de verwachtingen die de wetgever heeft van het gebruik van het controle-instrument, biedt de mogelijkheid voor een eerste beoordeling, namelijk of de regulering knelpunten oplevert die in de weg staan aan die verwachtingen.

4. *Hoe wordt het lokale enquêterecht gebruikt?*

Eventuele knelpunten in de regelgeving hoeven in de praktijk nog niet tot problemen te leiden, bijvoorbeeld omdat deze problemen zich in de praktijk niet voordoen of omdat er zich in de praktijk problemen voordoen die niet voortkomen uit de gesignaleerde knelpunten. Daarom wordt nagegaan hoe het lokale enquêterecht in de praktijk wordt gebruikt. Dat wordt gedaan door het bestuderen van alle lokale enquêtes, het houden van twee surveys en het nader bestuderen van drie lokale enquêtes door middel van casestudies. Ook worden situaties onderzocht waarin gemeenteraden overwogen een lokale enquête te houden, maar daarvan af zagen. De keuzes die zijn gemaakt binnen het empirische onderzoek worden in de volgende paragraaf nader besproken.

5. *In hoeverre komt het gebruik van het lokale enquêterecht overeen met de verwachte wijze waarop het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken?*

Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 geanalyseerd in welke mate en op welke manier het lokale enquêterecht gebruikt wordt voor het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad. Daarbij worden de empirische gegevens vergeleken met de verwachtingen die de wetgever van het controle-instrument heeft. Besproken wordt waar de verwachtingen en het gebruik niet overeenkomen en er dus knelpunten ontstaan bij het gebruik van het lokale enquêterecht.

1. INLEIDING

6. *Op welke manier kan het lokale enquêterecht zo worden vormgegeven dat het de controlerende rol van de gemeenteraad – beter – versterkt?*

Op grond van de uitkomsten van de analyse kan niet alleen worden beoordeeld of het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, maar kan ook vooruitgebleekt worden op wat nodig is om geconstateerde knelpunten op te lossen en de bijdrage van het lokale enquêterecht aan de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken.

1.4. De onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is eerst bestudeerd op welke manier het lokale enquêterecht is vormgegeven in de Gemeentewet en de daarbij behorende parlementaire geschiedenis. Vervolgens is, door een parallel te trekken met het parlementaire enquêterecht, duidelijk geworden op welke manier het lokale enquêterecht verwacht te zullen worden gebruikt. Het daadwerkelijke gebruik is vervolgens empirisch onderzocht. Daarvoor zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast, waarvan de link naar de uitgebreide methodologische aanpak te vinden is in de bijlage.¹⁴ De volgende empirische bronnen zijn daarbij bestudeerd:

Participatieve observatie gedurende een lokale enquête

Gekozen is om te starten met een participatieve observatie van een lokale enquête voor het verkrijgen van inzicht in de manier waarop het lokale enquêterecht gebruikt zou kunnen worden en de knelpunten daarbij. De observaties zijn verricht tijdens het onderzoeksproces van de lokale enquête die de gemeenteraad van Beverwijk hield in 2016/2017. Van deze observaties wordt geen verslag gedaan in dit onderzoek. De waarnemingen zijn gebruikt voor het verder vormgeven van het onderzoek. De participatieve observatie heeft dus gediend als voorstudie.

Inhoudsanalyse van de besluiten over en de rapporten van de lokale enquêtes in de periode 2002 tot en met 2018

Tijdens en na de participatieve observatie zijn de lokale enquêtes onderzocht die zijn gehouden tussen 2002 en 2019. Daarvoor zijn alle onderzoeksrapporten en bijbehorende raadsstukken achterhaald. De keuze om alle lokale enquêtes te achterhalen en te bestuderen is een eenvoudige: door het achterhalen van alle

¹⁴ Zie bijlage 1.

1. INLEIDING

lokale enquêtes is alle direct toegankelijke informatie verkregen over de manier waarop het lokale enquêterecht wordt gebruikt.

Surveyonderzoek bedoeld om aanvullende informatie over de lokale enquêtes te verzamelen
Na bestudering van de lokale enquêtes zijn twee digitale surveys gehouden, één onder de voormalige voorzitters van de enquêtecommissies en één onder de (voormalige) raadgriffiers die de enquêtecommissies hebben ondersteund. Gekozen is voor het houden van surveys om informatie aan te vullen of te verifiëren. Een survey is daarvoor een goede methode, omdat deze de mogelijkheid geeft om van een grotere groep respondenten meer specifieke en gedetailleerde informatie te krijgen.¹⁵ Door steeds dezelfde vragen te stellen waren de antwoorden onderling goed te vergelijken. Ook vraagt het maken van een survey veel minder van de onderzoeker en het beantwoorden veel minder van de respondenten qua tijd.¹⁶

Inhoudsanalyse van raadsbesluiten waarin werd besloten geen lokale enquête te houden
Ook de situaties waarbij in een gemeenteraad was voorgesteld een lokale enquête te houden, maar de gemeenteraad daar uiteindelijk vanaf zag zijn bestudeerd. Het non-gebruik van het lokale enquêterecht is onderzocht, omdat het een breder inzicht geeft in de mate waarin het lokale enquêterecht bijdraagt aan de controlerende rol van de gemeenteraad.

Casestudy van drie verschillende lokale enquêtes

Voor het doen van casestudies is gekozen om meer achtergrondinformatie te krijgen over het gebruik en het verloop van een lokale enquête. Voor de casestudy zijn drie cases geselecteerd. Het aantal cases is afgestemd op de beschikbare onderzoekstijd. Bij de keuze van de drie lokale enquêtes, die als casestudie nader zijn onderzocht, is geprobeerd lokale enquêtes te kiezen die representatief zijn voor de grootste groep van alle lokale enquêtes. Er is daarom gekozen voor een lokale enquête van een kleine gemeente en twee grote(re) gemeenten, geografisch zoveel mogelijk verspreid over het land, die rondom hetzelfde jaar zijn gehouden en met uiteenlopende onderwerpen.

¹⁵ D.A. Dillman, *International Handbook of Survey Methodology*, Taylor & Francis Inc., november 2007, p. 116.

¹⁶ D.A. Dillman, *International Handbook of Survey Methodology*, Taylor & Francis Inc., november 2007, p. 243 – 245.

1.5. Leeswijzer

Het proefschrift valt uiteen in drie onderdelen namelijk: de regulering van het lokale enquêterecht, het gebruik van het lokale enquêterecht en de analyse en conclusie.

De regulering van het lokale enquêterecht heeft betrekking op de eerste drie deelvragen en komt aan de orde in de eerstvolgende drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2, met als titel: de positie van het lokale enquêterecht binnen het controle-instrumentarium van de gemeenteraad, bespreekt hoe het lokale enquêterecht en de verhouding met andere controle-instrumenten is geregeld. Hoofdstuk 3, verwachtingen van het lokale enquêterecht, besteedt aandacht aan de vraag op welke manier het lokale enquêterecht zou moeten bijdragen aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad. In hoofdstuk 4, juridische analyse van het lokale enquêterecht, komt aan de orde in hoeverre de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is geregeld knelpunten bevat die tot gevolg (kunnen) hebben dat het gebruik van het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad niet versterkt.

Het gebruik van het lokale enquêterecht, de vierde deelvraag van dit onderzoek, heeft betrekking op de uitkomsten van het empirische gedeelte van dit onderzoek, die worden beschreven in hoofdstuk 5, het beeld van het lokale enquêterecht en in de hoofdstukken 6, 7, en 8 die elk de specifieke uitkomsten van één van de casestudies beschrijven.

De vraag in hoeverre het gebruik van het lokale enquêterecht overeenkomt met de verwachte wijze waarop het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken, staat centraal in hoofdstuk 9 en in het concluderende hoofdstuk 10 wordt een definitief antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en worden suggesties gedaan voor de manier waarop het lokale enquêterecht zo kan worden vormgegeven dat het de controlerende rol van de gemeenteraad – beter – versterkt.

2. De positie van het lokale enquêterecht als onderdeel van het controle-instrumentarium van de gemeenteraad

2.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht is in 2002 ingevoerd, naast een aantal andere controle-instrumenten, om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken.¹⁷ Het lokale enquêterecht moet, volgens de wetgever bij de invoering in 2002, de nodige ‘scherpte’ geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad.¹⁸ Dit suggereert dat het lokale enquêterecht iets toevoegt aan het overige controle-instrumentarium van de gemeenteraad. Om te bepalen wat de – toegevoegde – waarde van het lokale enquêterecht is moet eerst de vraag worden beantwoord hoe het lokale enquêterecht is vormgegeven en hoe het zich verhoudt tot de overige controle-instrumenten van de gemeenteraad.

Het lokale enquêterecht kan niet los worden gezien van de dualisering. Daarom wordt in paragraaf 2 eerst de dualiseringoperatie besproken. Vervolgens komen eerst kort de andere controle-instrumenten aan de orde, uiteenlopend van het vragenrecht, het interpellatierecht naar de rekenkamer(funcctie) en het gewone raadsonderzoek.¹⁹ Dit zijn allemaal controle-instrumenten waarmee de gemeenteraad, net als het lokale enquêterecht, informatie kan vergaren over het gevoerde bestuur.²⁰ Van alle controle-instrumenten wordt logischerwijs het lokale enquêterecht het meest uitgebreid besproken. Het bespreken van alle controle-instrumenten is relevant, omdat er soms een overlap is tussen controle-instrumenten qua bevoegdheden en mogelijkheden. Door onderlinge vergelijking kan worden bekeken wat het lokale enquêterecht toevoegt aan de overige controle-instrumenten. Ook blijkt uit de komende hoofdstukken dat het lokale enquêterecht pas gebruikt mag worden, als dezelfde informatie niet verkregen kan worden met een lichter controle-instrument. De controle-instrumenten vormen een escalatieladder. Ook in dat licht is het relevant de overige controle-instrument kort aan bod te laten komen.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

¹⁹ Voor de bespreking van alle controle-instrumenten zie Peter. e.a., p. 25 e.v.

²⁰ Peters & Castenmiller onderscheiden nog andere controle-instrumenten zoals de informatieplicht van artikel 169 en 180 Gemeentewet, het budgetrecht van artikel 189 en 213 Gemeentewet of het verplichte doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek van artikel 213a Gemeentewet) zie: Peters & Castenmiller 2019, p. 18.

2.2. Versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad

2.2.1. Dualisering

Tot 2002 werd de gemeente officieel bestuurd door de gemeenteraad die, als democratisch gekozen orgaan, aan het hoofd van de gemeente staat. Uit zijn midden koos de gemeenteraad wethouders die samen met de burgemeester het college van burgemeester en wethouders vormden. Het college werd door de gemeenteraad belast met het dagelijkse bestuur van de gemeente. De wethouders hadden dus een dubbele rol binnen de gemeente: ze waren enerzijds werkzaam als volksvertegenwoordiger in de gemeenteraad en anderzijds als bestuurder in het college.²¹

Voor zover de gemeenteraad bestuurlijke taken opgedragen had gekregen, werden deze vaak gedelegeerd aan het college. Het college werd bij het uitvoeren van die bestuurlijke taken ondersteund door een steeds groter groeiend en professioneel ambtenarenapparaat.²² Omdat de gemeenteraad dergelijke ondersteuning niet had, werd het kennisverschil tussen de gemeenteraad en het college steeds groter. Door de verschuiving van de bestuurlijke taken en het groeiende kennisverschil tussen het college en de gemeenteraad, werd het voor de gemeenteraad steeds lastiger om het college te controleren.²³ Bovendien controleerden wethouders in hun hoedanigheid als raadslid zichzelf.²⁴ De feitelijke macht binnen de gemeente kwam door dit alles bij het college te liggen.²⁵ In 2002 wilde de wetgever een einde maken aan deze, soms verwarrende, situatie.²⁶ Hiervoor werd, op advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, het gemeentebestuur gedualiseerd.²⁷

De kern van de dualisering werd ten eerste gevormd door het ontvlechten van de positie van de gemeenteraad en het college. De wetgever bracht een scheiding aan in de samenstelling van de gemeenteraad en het college.²⁸ Aan de

²¹ Peters & Castenmiller 2019, p. 12.

²² W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers?* SteR Onderzoekscentrum voor Staat en Recht, Radboud Universiteit, Wolters Kluwer, Deventer 2018, P. 64-65.

²³ Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), Den Haag: Samsom 2000, p. 245 e.v.; D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Kluwer, Deventer 2014, p. 875-877.

²⁴ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 3.

²⁵ Staatscommissie Dualisering 2000, p. 245; Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers, 2014, p. 877.

²⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 3.

²⁷ Zie het rapport van de Staatscommissie Dualisering.

²⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 2.

dubbele rol van de wethouders werd een einde gemaakt: wethouders mochten niet langer deel uitmaken van de gemeenteraad. Ten tweede werden de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college ontvlochten. Het college ging na de dualisering de gemeente besturen. Hiervoor kreeg het college zelfstandige uitvoerende bevoegdheden.²⁹ De gemeenteraad moest de inhoudelijke en financiële kaders gaan stellen waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden mocht uitoefenen. Voorbeelden van inhoudelijke kaders zijn verordeningen, beleidskaders, moties, initiatiefvoorstellen en amendementen. Het financiële kader wordt gevormd door het budgetrecht van de gemeenteraad.³⁰

2.2.2. De controlerende rol van de gemeenteraad

Naast de kaderstellende rol is bij de dualisering ook de nadruk gelegd op de controlerende rol van de gemeenteraad. Door het controleren van het college zou de gemeenteraad invloed moeten kunnen blijven uitoefenen op het gevoerde bestuur.³¹ De wetgever maakt echter niet duidelijk wat precies onder de controlerende rol van de gemeenteraad wordt verstaan. Ook in de parlementaire stukken van de Wet dualisering gemeentebesturen en tijdens de parlementaire behandeling daarvan wordt dat nergens duidelijk uitgelegd. Het onderzoek van Peters en Castenmiller is het enige recente onderzoek waarbij nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de controlerende rol van de gemeenteraad en ook aan de vraag wat verstaan moet worden onder controle. Ook zij concluderen dat het opvallend is dat in de meest beschikbare onderzoeken en beschouwingen daar weinig aandacht aan wordt besteed.³²

Ondanks de geringe inhoudelijke aandacht voor de controlerende-rol van de gemeenteraad, valt uit het onderzoek van Peters en Castenmiller en oudere literatuur toch een bepaalde eensgezindheid op te maken over de manier waarop controle door de gemeenteraad moet worden uitgelegd. Bij controle door de gemeenteraad gaat het ten eerste om verkrijgen van feitelijke informatie over het handelen van het college, waarmee getoetst kan worden of met dat handelen is voldaan aan de door de gemeenteraad gestelde kaders en desgewenst dat handelen door de gemeenteraad kan worden bijgestuurd.³³ Controle van de

²⁹ Peters & Castenmiller 2019, p. 13.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29; B. Denters, *Controle en verantwoording in een veranderd lokaal bestuur*, University of Twente, 2015, p. 11; Peter e.a., 2019, p. 20.

³¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 39.

³² Peters & Castenmiller 2019, p. 13.

³³ W. Beck, *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument? Een analyse van verhoudingen, wisselwerkingen en mechanismen in het politieke proces*, Assen: Van Gorcum 1987, p. 14; C.J. Bax, P.J. Boon & D. Men-

2. HET LOKALE ENQUÊTERECHT ALS CONTROLE-INSTRUMENT

gemeenteraad kan daardoor onderscheiden worden in drie fasen:

1. Het verzamelen van informatie.
2. Het beoordelen van het bestuurlijk handelen.
3. Het bestuurlijk handelen bijstellen door een interventie.³⁴

Hierbij moet worden opgemerkt dat die interventie niet zo ver mag gaan dat de gemeenteraad feitelijk op de stoel van de bestuurder gaat zitten. De bestuurlijke rol ligt immers bij het college. Controle vergt dus onvermijdelijk een zekere terughoudendheid.

Voor het uitoefenen van zijn controlerende rol heeft de gemeenteraad verschillende instrumenten, uiteenlopend van instrumenten die bedoeld zijn voor het verkrijgen van informatie tot instrumenten als interventiemiddel, zoals bijvoorbeeld het budgetrecht, waarmee de gemeenteraad het handelen van het college kan beïnvloeden en (bij)sturen.³⁵ Het lokale enquêterecht valt onder de controle-instrumenten waarmee informatie kan worden vergaard, net als het vragenrecht, de rekenkamer(funcie) en het gewone raadsonderzoek.

Behalve de hiervoor beschreven – meer instrumentele – uitleg van controle, speelt in de praktijk controle ook een belangrijke rol bij de legitimatie van het handelen van degenen die wordt gecontroleerd. Hiermee wordt bedoeld dat controle-instrumenten ook worden gebruikt met als doel het electoraat te vertegenwoordigen. Beck (1987, p. 16) omschrijft dit als de legitimerende functie van politieke controle.³⁶ Controle en controlebevoegdheden worden ingezet met ideologische doeleinden, door bepaalde standpunten te benadrukken, of ter beïnvloeding van of sturing naar een bepaald resultaat, om op die manier het electoraat te bereiken of diens steun te behouden. Ook kan dergelijke controle zich richten op de verhoudingen tussen het college en de gemeenteraad, oppositie en

tink (red.), *Aspecten van controle in het constitutionele recht*, Sanders instituut, Gouda Quint 1995, p. 8; Van der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers, 2014, p. 876-877; Staatscommissie Dualisering 2000, p. 250; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 4, p. 26; Peters & Castenmiller 2019, p. 13; W. van der Woude, *Financiële controle gemeenterecht (Dissertatieserie Vakgroep Staatsrecht Groningen)* 2011, p. 3; Bax, Boon & Menting 1995, p. 5; W. Beck, *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument? Een analyse van verhoudingen, wisselwerkingen en mechanismen in het politieke proces*, Assen: Van Gorcum 1987, p. 14; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3 p. 29/30.

³⁴ Peters & Castenmiller 2019, p. 13; W. van der Woude 2011, p. 3; Beck 1986, p. 1; Staatscommissie Dualisering 2000, p. 251; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29/30.

³⁵ Peters en Castenmiller 2019, p. 25/26.

³⁶ Beck (1987) geeft een uitgebreide uiteenzetting van het nut en de rol van controle en ook Bax, Boon & Menting (1995) beschrijven verschillende vormen en invloeden van controle.

coalitie of fracties onderling.³⁷ Bij de parlementaire behandeling van de Wet dualisering van het gemeentebestuur is over het legitimerende belang van de controlerende rol van de gemeenteraad gezegd, dat de controlerende rol de gemeenteraad bij uitstek de mogelijkheid biedt om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen.³⁸ Controle door de gemeenteraad kan dus een inhoudelijke én politieke functie hebben.

2.3. De controle-instrumenten sinds 2002

2.3.1. Controle-instrumenten van de gemeenteraad

De dualisering van het gemeentebestuur leidde tot het versterken en uitbreiden van de controle-instrumenten van de gemeenteraad. De wetgever versterkte de controlerende rol door bestaande controle-instrumenten op te nemen in de Gemeentewet, zoals het vragenrecht en het recht van interpellatie. De reden waarom de bevoegdheden moesten worden gecodificeerd is niet gegeven. De wetgever lijkt te suggereren dat door middel van codificering deze controlebevoegdheden raadsleden niet langer ontzegd zouden kunnen worden.³⁹ Daarnaast kreeg de gemeenteraad nieuwe controle-instrumenten, waaronder de rekenkamer(functie) en het lokale enquêterecht. De nieuwe controlebevoegdheden moeten zorgen dat de gemeenteraad tijdig alle feitelijke informatie kan inwinnen over het gevoerde bestuur.⁴⁰ Daarmee kan de gemeenteraad inzicht krijgen in en invloed uit oefenen op het door het college gevoerde bestuur.⁴¹

Deze paragraaf bespreekt de controle-instrumenten van de gemeenteraad, waarmee de gemeenteraad zelf informatie kan inwinnen over het gevoerde bestuur. Het lokale enquêterecht komt in paragraaf 2.4 apart aan de orde.

2.3.2. Het vragenrecht en het recht van interpellatie

Door de Wet dualisering gemeentebestuur kregen zoals gezegd twee, in de praktijk al bestaande bevoegdheden, een plek in de Gemeentewet, namelijk het

³⁷ Beck 1987, p. 17/27-28; D.J. Elzinga, *Politieke controle in de lokale democratie*, Deventer: Kluwer 1979, p.29; Staatscommissie Dualisme 2000, p. 250.

³⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29-30; Peters & Castenmiller 2018, p. 2.

³⁹ Staatscommissie Dualisering 2000, p. 245; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 14; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 26.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 31.

⁴¹ Staatscommissie Dualisering 2000, p. 173; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 30.

vragenrecht en het recht van interpellatie.⁴²

Het vragenrecht geeft ieder raadslid de bevoegdheid om mondelinge en schriftelijke vragen te stellen aan het college en de burgemeester (artikel 155, eerste lid, Gemeentewet). Die vragen mogen alleen gaan over onderwerpen die op de agenda van de gemeenteraad staan. De bepaling bracht bij de invoering in de Gemeentewet in 2002 feitelijk weinig nieuws. Op grond van artikel 169 en 180, Gemeentewet zijn het college en de burgemeester al verplicht actief en passief inlichtingen te geven aan de gemeenteraad. Door middel van het stellen van vragen door raadsleden aan het college of de burgemeester wordt de passieve plicht geactiveerd, wat betekent dat het college de gestelde vragen moet beantwoorden. Met de invoering van artikel 155, eerste lid, Gemeentewet heeft de wetgever het vragenrecht expliciet in de Gemeentewet opgenomen en laten toekomen aan ieder individueel raadslid. Ook heeft de wetgever verder vorm willen geven aan het vragenrecht door verschillende vormen (mondelinge en schriftelijke) vragen te onderscheiden.

De wetgever ziet het vragenrecht als een licht controle-instrument, omdat het recht toekomt aan alle individuele raadsleden en geen toestemming van de meerderheid van de gemeenteraad nodig is voor het stellen van vragen. Ook kan het beantwoorden van de vragen maar moeilijk worden afgedwongen. Het college en de burgemeester zijn op grond van artikel 169 en 180 Gemeentewet wel verplicht te antwoorden, maar doen zij dat niet dan kan het raadslid dat de vragen stelt beantwoording niet afdwingen. Alleen de gemeenteraad als geheel kan politieke sancties nemen tegen een weigerachtige wethouder of burgemeester, maar daarvoor is een raadsmeerderheid nodig. Een politieke sanctie tegen het niet beantwoorden van vragen is een zware maatregel en zal volgens de wetgever niet snel worden ingezet door de gemeenteraad.⁴³

Het interpellatierecht (artikel 155, tweede lid, Gemeentewet) ligt in het verlengde van het vragenrecht en betreft het recht van een raadslid om tijdens een vergadering vragen te stellen aan het college of de burgemeester over onderwerpen die niet op de agenda staan.⁴⁴ Daarin verschilt het interpellatierecht dus van het vragenrecht, dat alleen betrekking heeft op onderwerpen die wél op de agenda staan. Omdat de gemeenteraad (bij meerderheid) zelf bepaalt welke on-

⁴² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 28.

⁴³ T&C GPW, commentaar op art. 155 Gemw; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 19

⁴⁴ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 13; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 32.

2. HET LOKALE ENQUÊTERECHT ALS CONTROLE-INSTRUMENT

derwerpen op de agenda staan, moet de gemeenteraad toestemming geven aan een raadslid om te mogen interpellieren. Als de gemeenteraad toestemming verleent voor een interpellatie, dan vindt de gemeenteraad het onderwerp waarover vragen worden gesteld kennelijk zo belangrijk dat de gemeenteraad het toestaat daarvoor van de agenda af te wijken.

Ook het interpellatierecht was geen nieuw controle-instrument. Gemeenteraden hielden ook voor 2002 al interpellatiedebatten. Bij een interpellatie geldt, net als bij het vragenrecht, dat het college of de burgemeester de vragen moet beantwoorden op grond van artikel 169 of 180 Gemeentewet, maar niet-beantwoording enkel politieke gevolgen kan hebben.⁴⁵ De wetgever ziet het interpellatierecht als een zwaarder controle-instrument dan het vragenrecht, omdat een meerderheid van de gemeenteraad moet instemmen met de interpellatie. Die eis vloeit voort uit het doorbreken van de agenda.⁴⁶ De toestemming van de meerderheid van de gemeenteraad om te interpellieren, verleent aan het interpellatierecht meer politiek gewicht dan aan het vragenrecht. Dat betekent ook dat het meer waarschijnlijk is dat politieke sancties volgen, als reactie op een weigerachtig college, bij een interpellatiedebat dan bij het niet beantwoorden van vragen.

2.3.3. De rekenkamer en het raadsonderzoek

Het vragenrecht en het recht op interpellatie zijn relatief passieve rechten: de gemeenteraad moet afwachten in hoeverre het college of de burgemeester de gestelde vragen beantwoordt. Er zijn ook controle-instrumenten waarmee de gemeenteraad informatie kan (laten) vergaren, zelfs buiten het college en de burgemeester om. Dit zijn het rekenkameronderzoek, het gewone raadsonderzoek en het lokale enquêterecht.⁴⁷ Het lokale enquêterecht en de rekenkamer(functie) zijn in 2002 ingevoerd en moeten zorgen dat de gemeenteraad 'daadwerkelijk' inzicht kan krijgen in het gevoerde bestuur.⁴⁸ De wetgever heeft niet uitgelegd wat hij hiermee bedoelde. Het suggereert dat de wetgever de gemeenteraad de mogelijkheid wil geven alle feitelijke informatie over het gevoerde bestuur te kunnen krijgen. Een ander controle-instrument waarmee de gemeenteraad zelf informatie kan vergaren is het 'gewone' raadsonderzoek. Het gewone raadsonderzoek wordt niet met zoveel woorden door de wet of de wetgever genoemd, maar wordt in de praktijk wel gebruikt.

⁴⁵ T&C GPW, commentaar op art. 155 Gemw.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72 p. 49; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 13.

⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33-34.

⁴⁸ Dölle& Elzinga 2004, p. 501; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p.4.

De rekenkamer(functie)

Sinds 2002 moet de gemeenteraad een rekenkamer of een rekenkamerfunctie instellen.⁴⁹ De taak van de rekenkamer(functie) is het doen van onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. De Gemeentewet regelt de samenstelling van de rekenkamer, zoals wie mogen worden benoemd en het aantal leden. Zo mogen raadsleden bijvoorbeeld geen lid zijn van de rekenkamer. Voor een rekenkamerfunctie bevat de Gemeentewet nauwelijks regels en moeten verdere regels over de samenstelling worden vastgelegd in een gemeentelijke verordening. De gemeenteraad kan daarin bepalen dat raadsleden wél lid mogen zijn van de rekenkamerfunctie, vaak in de vorm van een rekenkamercommissie.⁵⁰

Zowel de rekenkamer als degene die de rekenkamerfunctie bekleedt, bepalen zelf, dus zonder inmenging van de gemeenteraad, waar ze onderzoek naar doen. Bij een onderzoek kan de rekenkamer(functie) informatie inwinnen bij het college en de burgemeester, maar ook bij derden, zoals ambtenaren, over het gevoerde bestuur.⁵¹ Personen aan wie informatie wordt gevraagd zijn niet verplicht mee te werken aan een onderzoek.

De wetgever ziet een onderzoek door een rekenkamer(functie) als een zwaarder controle-instrument, in vergelijking met het vragenrecht en recht van interpellatie, omdat tijdens een onderzoek ook informatie ingewonnen kan worden bij derden.⁵² Hierin verschilt de rekenkamer(functie) van het vragenrecht en het recht van interpellatie die alleen gericht zijn op het krijgen van informatie van het college en de burgemeester. De rekenkamer(functie) verschilt ook van het recht van interpellatie, omdat voor het houden van een rekenkamer(functie)-onderzoek geen raadsbesluit nodig is.

Het 'gewone' raadsonderzoek

De wetgever merkte op dat onderzoeken die de rekenkamer(functie) kan doen, ook gedaan kunnen worden door de gemeenteraad, als die gebruik maakt van zijn eigen controle-instrumenten.⁵³ Een voorbeeld van onderzoek dat de gemeenteraad zelf kan doen is het gewone raadsonderzoek. Het gewone raadsonderzoek neemt een bijzondere positie in, omdat de bevoegdheid niet gecodifi-

⁴⁹ Artt. 81a en 81oa Gemeentewet.

⁵⁰ Dölle & Elzinga 2006, p. 581.

⁵¹ Artikel 183 Gemeentewet

⁵² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p. 45.

⁵³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751 A, p. 18; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33.

2. HET LOKALE ENQUÊTERECHT ALS CONTROLE-INSTRUMENT

ceerd is. De wettelijke grondslag die door gemeenteraden wordt gebruikt voor een raadsonderzoek verschilt. Zowel artikel 84 als artikel 155 Gemeentewet wordt als grondslag gebruikt.⁵⁴ Op grond van artikel 84 Gemeentewet kan de gemeenteraad een andere commissie instellen dan bedoeld is in artikel 82 en 83 Gemeentewet. Artikel 155 Gemeentewet regelt, zoals besproken, het vragenrecht en het interpellatierecht. Een onderzoek met deze grondslag richt zich op de vragen die de gemeenteraad heeft. Onduidelijk is of deze grondslagen wel bedoeld zijn om de gemeenteraad de mogelijkheid te bieden voor een raadsonderzoek.⁵⁵

Een raadsonderzoek wordt gehouden als de meerderheid van de gemeenteraad daarmee instemt. Raadsonderzoeken richten zich op het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. De onderzoeken worden meestal uitgevoerd door een, door de gemeenteraad, ingestelde raadscommissie of door een door de gemeenteraad gekozen extern onderzoeksbureau, of een combinatie van beide. Bij raadsonderzoeken wordt vaak ook informatie ingewonnen bij derden. Derden zijn niet verplicht mee te werken aan een raadsonderzoek.⁵⁶

Omdat ook hier een raadsmeerderheid nodig is voor het besluit een onderzoek te houden en tijdens het onderzoek informatie ingewonnen wordt bij derden, die overigens niet verplicht zijn mee te werken, gaat het om een zwaarder controle-instrument. Niet alleen ten opzichte van het vragenrecht en het recht van interpellatie, maar ook in vergelijking met de rekenkamer.

⁵⁴ Zie onder anderen: *Onderzoeksrapport 'Dongeburgh' en 'Bouwen binnen Strakke Contouren'*, Necker van Naem 2013; *Onderzoeksrapport 'Aanleiding preventief financieel toezicht'*, Amersfoort 2016, KplusV; Artikel 34 Werkwijze Raad en Commissie Gemeenteraad Rotterdam; Toelichting op de verordening artikel 155a, gemeente Leiden 2005; *Raadsraad*, gemeente Den Bosch, p. 24; Advies Gemeente Zevenaar inzake onderzoeksopdracht, 11 oktober 2015, Stibabo p. 2 en 6.

⁵⁵ Zie onder anderen: onderzoeksrapport 'Dongeburgh' en 'Bouwen binnen Strakke Contouren' van Necker van Naem, 5 april 2013; *Onderzoeksrapport 'Aanleiding preventief financieel toezicht'* gemeente Amersfoort, 2016, KplusV; Artikel 34 Werkwijze Raad en Commissie Gemeenteraad Rotterdam; Toelichting op de verordening artikel 155a, gemeente Leiden 2005; *Raadsraad*, gemeente Den Bosch, p. 24; Advies Gemeente Zevenaar inzake onderzoeksopdracht, 11 oktober 2015, Stibabo p. 2 en 6.

⁵⁶ Zie onder anderen: onderzoeksrapport 'Dongeburgh' en 'Bouwen binnen Strakke Contouren' van Necker van Naem, 5 april 2013; *Onderzoeksrapport 'Aanleiding preventief financieel toezicht'* gemeente Amersfoort, 2016, KplusV; Artikel 34 Werkwijze Raad en Commissie Gemeenteraad Rotterdam; Toelichting op de verordening artikel 155a, gemeente Leiden 2005; *Raadsraad*, gemeente Den Bosch, p. 24; Advies Gemeente Zevenaar inzake onderzoeksopdracht, 11 oktober 2015, Stibabo p. 2 en 6.

2.4. Het lokale enquêterecht

2.4.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht wordt beschreven in de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet. De Gemeentewet zelf spreekt niet over het lokale enquêterecht, maar over onderzoek en onderzoeksbevoegdheden. In de parlementaire geschiedenis worden de onderzoeksbevoegdheden veelvuldig aangeduid als 'het lokale enquêterecht', hoogstwaarschijnlijk vanwege de parallellen met het parlementaire enquêterecht en wellicht om verwarring met het gewone raads-onderzoek te voorkomen.

Het lokale enquêterecht geeft de gemeenteraad de mogelijkheid het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur te onderzoeken. Voor dat onderzoek heeft de gemeenteraad verschillende specifieke bevoegdheden waarmee informatie verzameld kan worden bij het college en de burgemeester en buiten het college en de burgemeester om.⁵⁷ Het lokale enquêterecht richt zich dus enkel op het inhoudelijke aspect van controle, namelijk het verzamelen van informatie. Volgens de wetgever is het lokale enquêterecht het zwaarste controle-instrument van de gemeenteraad, vanwege de vergaande bevoegdheden en dwangmiddelen van de gemeenteraad en de grote invloed op personen die verplicht zijn mee te werken, wat het noodzakelijk maakt dat een meerderheid van de gemeenteraad instemt met het gebruik van het controle-instrument.⁵⁸

2.4.2. Het instellen van een lokale enquête (Artikel 155a Gemeentewet)

2.4.2.1. De onderzoeksverordening

De bevoegdheden van het lokale enquêterecht zijn geregeld in zes artikelen in de Gemeentewet. De wetgever heeft het verder aan de gemeenteraad overgelaten om het controle-instrument nader vorm te geven.⁵⁹ Uit artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet volgt dat een verordening moet worden vastgesteld vóór dat de gemeenteraad besluit tot het houden van een lokale enquête.⁶⁰ In de verordening moeten, volgens de Gemeentewet, in ieder geval regels opgenomen worden over de manier waarop ambtelijk bijstand wordt verleend aan de enquêtecommissie. Verder staat het de gemeenteraad vrij om, binnen het wettelijk kader, het lokale

⁵⁷ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6, p.7.

⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 4; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 9; *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6, p.7; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 4.

⁵⁹ Artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 36. *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 32.

enquêterecht verder te regelen.⁶¹ Gedacht kan worden aan de manier waarop de enquêtecommissie wordt samengesteld en ontslagen, de wijze waarop de enquêtecommissie vergadert, regels met betrekking tot het verhoren van getuigen en de manier waarop dwangmiddelen kunnen worden gebruikt.

2.4.2.2. *Het raadsbesluit*

Een lokale enquête kan alleen worden gehouden als een meerderheid van de gemeenteraad daarmee instemt. Dit garandeert volgens de wetgever democratische legitimatie.⁶² De wetgever vindt het van belang dat een meerderheid van de gemeenteraad achter het instellen van een lokale enquête staat, omdat het bij het lokale enquêterecht gaat om een “zwaar en gewichtig instrument en een bijzondere bevoegdheid.”⁶³

Een lokale enquête moet betrekking hebben op het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Met die afbakening wil de wetgever aansluiten bij de inlichtingenplicht van artikel 169 en 180 Gemeentewet. Het gaat bij een lokale enquête dus om onderzoek naar informatie die het college en de burgemeester zouden moeten geven op grond van voorgenoemde artikelen. Daarom zijn alleen personen verplicht mee te werken die direct met het handelen van het bestuur te maken hebben, of te maken hebben gehad.⁶⁴

Onder het ‘gevoerde bestuur’ valt volgens de wetgever het bestuurlijk handelen in al zijn facetten, waaronder ook medebewindstaken, de gang van zaken rondom een privatisering of diensten die op afstand geplaatst zijn en de opstelling van burgemeester of wethouders in organen van privaatrechtelijke rechtspersonen of publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden.⁶⁵

Als gesteld mag de gemeenteraad alleen onderzoek doen naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. In de parlementaire geschiedenis wordt de bepaling van artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet strikt uitgelegd. Dit

⁶¹ Artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet.

⁶² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 33/34/35.

⁶³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 33/34/35.

⁶⁴ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 32.

⁶⁵ Bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleder van het ambt van collegelid of burgemeester. Dit betekent dat indien de wethouder of de burgemeester op persoonlijke titel deel uitmaakt van een privaatrechtelijke rechtspersoon zij buiten de reikwijdte van het lokale enquêterecht vallen; Artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet; De raad kan dus niet beleid van het rijk of de provincie tot voorwerp van het onderzoek maken. Zie: *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p.34-35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 44; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 34; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 15.

betekent dat het handelen van de gemeenteraad zelf, of een aantal raadsleden, geen onderwerp van onderzoek mag zijn.⁶⁶ Het ligt voor de hand dat de gemeenteraad niet zijn eigen handelen onderzoekt, omdat het een democratisch gekozen orgaan is. Het is de bevolking die het handelen van de gemeenteraad controleert en niet de raadsleden onderling. Het handelen van de gemeenteraad kan bij een onderzoek naar het gevoerde bestuur wel zijlings aan bod komen.⁶⁷ Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld onderzoeken in hoeverre hij is geïnformeerd door het college. Overigens wordt uit de parlementaire geschiedenis niet duidelijk waarom de gemeenteraad zijn eigen handelen niet mag onderzoeken. Het is niet ondenkbaar dat de wetgever wil voorkomen dat het lokale enquête-recht gebruik wordt als verlengstuk van de politieke discussie of als afrekeninstrument voor raadsleden of raadsfracties onderling.

Het raadsbesluit moet het onderwerp van het onderzoek omschrijven en toelichten.⁶⁸ De wetgever heeft niet aangegeven hoe gedetailleerd de omschrijving van het onderzoeksonderwerp en de toelichting moet zijn.⁶⁹ De omschrijving van het onderwerp en de toelichting vormen het kader waarbinnen de enquêtecommissie haar onderzoek uitvoert en geven een begrenzing aan de bevoegdheden die de enquêtecommissie heeft. De enquêtecommissie mag haar bevoegdheden niet gebruiken voor het krijgen van informatie die buiten het onderzoeksdoel ligt.⁷⁰ De gemeenteraad kan de omschrijving van het onderzoeksonderwerp tijdens het onderzoek wijzigen als die onvolledig of té beperkt is.⁷¹

2.4.2.3. *De enquêtecommissie*

Een lokale enquête wordt uitgevoerd door een commissie die ingesteld is door de gemeenteraad. Deze enquêtecommissie mag alleen uit raadsleden bestaan en moet minimaal drie leden hebben. Er mogen dus ook meer raadsleden in de enquêtecommissie worden benoemd.⁷² Binnen de enquêtecommissie moet er sprake zijn van een evenwichtige verdeling van de in de gemeenteraad vertegenwoordigde groeperingen.⁷³ Dit volgt uit artikel 155a, vierde lid, jo. artikel 82, derde lid, Gemeentewet. Een evenwichtige verdeling houdt volgens de wetgever

⁶⁶ *Kamerstukken I*, 2002/03, 27 751, nr. 34a, p. 5.

⁶⁷ *Kamerstukken I*, 2002/03, 27 751, nr. 34a, p. 5.

⁶⁸ Artikel 155a, tweede lid, Gemeentewet.

⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

⁷¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

⁷² Artikel 155a, derde lid, Gemeentewet bepaalt uitdrukkelijk dat de commissie uitsluitend uit raadleden kan bestaan.

⁷³ Artikel 155a, vierde lid jo. Artikel 82 Gemeentewet.

niet in dat alle raadsfracties in de enquêtecommissie vertegenwoordigd moeten zijn, maar wel dat sprake is van een zekere spreiding over de verschillende fracties. De wetgever wil hiermee voorkomen dat raadsminoriteiten door de raadsmeerderheid worden uitgesloten van deelname aan de enquêtecommissie.⁷⁴ Ongeacht de omvang van de enquêtecommissie kan ze haar onderzoeksbevoegdheden pas uitoefenen, als minimaal drie van haar leden aanwezig zijn.⁷⁵

Als tijdens een onderzoek raadsverkiezingen worden gehouden dan heeft dat geen gevolgen voor de onderzoekswerkzaamheden van de enquêtecommissie. Ook de samenstelling van de enquêtecommissie blijft tijdens en na de verkiezingen ongewijzigd, tenzij een raadslid dat in de enquêtecommissie zat, niet in de gemeenteraad wordt herkozen. De nieuwe gemeenteraad kan dan beslissen of en welk raadslid in de enquêtecommissie de plaats inneemt van het niet herkozen raadslid.

Op grond van artikel 22 Gemeentewet beschikken de leden van de enquêtecommissie en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging van de enquêtecommissie over immuniteit.⁷⁶ Verklaringen van leden van de enquêtecommissie die worden gedaan tijdens de beraadslaging van de enquêtecommissie, kunnen niet gebruikt worden in rechterlijke procedures tegen het lid dat de verklaring heeft afgelegd. Dat geldt ook voor andere personen die deelnemen aan de beraadslaging van de enquêtecommissie. De wetgever heeft niet uitgelegd wat onder 'beraadslaging' moet worden verstaan. Wel heeft de wetgever aangegeven dat de verhoren niet onder dit begrip vallen. Tijdens de verhoren geldt dus geen immuniteit voor leden van de enquêtecommissie of anderen op grond van artikel 22 Gemeentewet.⁷⁷

2.4.3. Openbaarheid en geheimhouding

2.4.3.1. Openbaarheid

De Gemeentewet regelt de openbaarheid en geheimhouding bij een lokale enquête. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vergaderingen van de enquêtecommissie en de verhoren.

De Gemeentewet bepaalt niet expliciet of vergaderingen van de enquêtecom-

⁷⁴ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 16.

⁷⁵ Artikel 155a, derde lid, Gemeentewet.

⁷⁶ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 33.

⁷⁷ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10a, p. 16; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 33.

missie openbaar of besloten moeten te zijn. Uit artikel 155a, vierde lid jo. artikel 86 eerste lid, Gemeentewet blijkt dat de enquêtecommissie de mogelijkheid heeft om in beslotenheid te vergaderen. Dat suggereert dat de vergaderingen van de enquêtecommissie openbaar zijn, tenzij de enquêtecommissie anders besluit. Dit is anders bij het horen van getuigen.⁷⁸ Verhoren moeten, op grond van artikel 155c zesde en zevende lid, Gemeentewet, in beginsel altijd in het openbaar worden gehouden. Alleen om gewichtige redenen kan de enquêtecommissie besluiten een getuige besloten te horen.⁷⁹ De verhoren komen verder aan de orde in paragraaf 2.1.3.

2.4.3.2. *Geheimhouding*

Naast de openbaarheid van de vergaderingen heeft de wetgever ook de geheimhouding geregeld in de Gemeentewet. Op grond van artikel 155a, vierde lid jo. artikel 86, eerste lid, Gemeentewet kan de enquêtecommissie beslissen geheimhouding op te leggen.⁸⁰ Geheimhouding kan alleen worden opgelegd op de inhoud van overgelegde schriftelijke stukken en het overige dat wordt behandeld tijdens een besloten vergadering van de enquêtecommissie. Voorafgaand aan het opleggen van geheimhouding moet dus eerst de beslissing worden genomen besloten te vergaderen en in die besloten vergadering kan dan geheimhouding worden opgelegd.

Geheimhouding kan daarbij alleen worden opgelegd, als dat een belang dient dat is genoemd in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). De belangen die zijn opgesomd in artikel 10, eerste lid, Wob zijn volgens de wetgever absoluut.⁸¹ Dit heeft tot gevolg dat als een van die belangen geschaad kan worden door het openbaren van informatie, die informatie niet openbaar gemaakt mag worden. Volgens de wetgever moet dan op grond van artikel 86, eerste lid, Gemeentewet geheimhouding worden opgelegd. Het maakt daarbij niet uit dat artikel 86, eerste lid, Gemeentewet is geformuleerd als een 'kan' bepaling, wat keuzevrijheid suggereert voor het al dan niet opleggen van geheimhouding.⁸² De belangen uit artikel 10, eerste lid, Wob spelen volgens de wetgever op lokaal niveau niet snel een rol, omdat het om Rijksbelangen gaat.⁸³

⁷⁸ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32.

⁷⁹ Artikel 155c, zesde en zevende lid, Gemeentewet.

⁸⁰ Artikel 155a, vierde lid, Gemeentewet jo. Artikel 86 Gemeentewet jo. Artikel 10 Wob.

⁸¹ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 63.

⁸² *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 63.

⁸³ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 63.

Artikel 10, tweede lid, Wob bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft, als de in het tweede lid genoemde belangen zwaarder wegen dan het openbare van de informatie. De enquêtecommissie kan op grond van artikel 86, eerste lid, Gemeentewet geheimhouding opleggen, als een van deze belangen een rol speelt, maar is hiertoe niet verplicht. De enquêtecommissie zal per schriftelijk stuk een afweging moeten maken tussen het belang bij het openbaar maken van de informatie en het opleggen van geheimhouding om die belangen te beschermen.⁸⁴ Volgens de wetgever zal een enquêtecommissie voor het opleggen van geheimhouding 'in beginsel' een beroep moeten doen op het belang genoemd in artikel 10, tweede lid onder g, Wob (de onevenredige bevoor- of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen).⁸⁵ Dit suggereert dat er ook andere belangen zijn op grond waarvan de enquêtecommissie geheimhouding op kan leggen.

Bij besloten verhoren geldt dat de enquêtecommissie geen beslissing hoeft te nemen over de geheimhouding van de informatie die tijdens het besloten verhoor naar voren komt. Op grond van artikel 155c, zevende lid, Gemeentewet rust er een geheimhoudingsplicht op dat wat er tijdens deze verhoren wordt besproken.⁸⁶

2.4.4. Het verkrijgen van informatie (Artikel 155b Gemeentewet)

Het lokale enquêterecht heeft twee onderscheidende kenmerken ten opzichte van reguliere raadsonderzoeken. Het lokale enquêterecht is het enige controle-instrument waarbij getuigen verplicht zijn mee te werken en informatie te verschaffen en waarbij de gemeenteraad dwangmiddelen heeft om die medewerking af te dwingen.

2.4.4.1. *Verplichte medewerking getuigen*

Om alle informatie over het gevoerde bestuur te kunnen krijgen heeft de wetgever het college en de burgemeester én partijen of organen die een directe relatie hebben of hadden met het bestuur, verplicht mee te werken.⁸⁷ Dit betekent dat (oud-)wethouders, (oud-)burgemeester, (oud-)commissieleden, (oud-)raadsleden, (oud-)rekenkamerleden en (oud-)leden van het dagelijkse bestuur

⁸⁴ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 63.

⁸⁵ *Kamerstukken I* 2002/03, 28 243, nr. 34a, p. 5-6.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 37; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32.

⁸⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

als getuigen verplicht zijn mee te werken aan een lokale enquête.⁸⁸ De oud-bestuurders en oud-ambtenaren van een gemeente die na een herindeling is opgeheven, zijn ook verplicht mee te werken aan een lokale enquête van de nieuwe gemeente.⁸⁹ Tot slot geldt de medewerkingsplicht ook voor ambtenaren.⁹⁰ Hieronder vallen ook politieambtenaren, zover het om handelingen gaat waarbij ze bij de handhaving van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester opereerden.⁹¹

Van belang is dat private partijen, zoals burgers, niet verplicht zijn mee te werken. De wetgever vindt het, vanwege het ingrijpende karakter van de dwangmiddelen, te ver gaan om iedere burger te verplichten mee te werken.⁹² Private partijen kunnen alleen worden gevraagd op vrijwillige basis mee te werken aan een lokale enquête.⁹³ Het is volgens de wetgever voor gemeenteraden of het college dan ook niet toegestaan natuurlijke- of rechtspersonen via subsidie- of vergunningsvoorwaarden of via clausules in overeenkomsten te verplichten mee te werken aan een eventuele toekomstige lokale enquête.⁹⁴

2.4.4.2. *Het vorderen van inzage in bescheiden*

De personen die verplicht zijn mee te werken moeten, als de enquêtecommissie daarom verzoekt, de enquêtecommissie kennis laten nemen van de bescheiden waarover ze beschikken. Dat kan door inzage of het geven van afschriften, maar ook andere manieren van kennis laten nemen zijn toegestaan. De verplichting geldt voor informatie die naar het oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het doen van het onderzoek.⁹⁵ De verplichting geldt daarnaast voor bescheiden die bestaan ten tijde van het verzoek. Inlichtingen die tijdens het onderzoek nog niet op 'bescheiden' staan kunnen alleen door een verhoor worden

⁸⁸ Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet.

⁸⁹ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 33/34.

⁹⁰ Voor de vraag wat onder het begrip ambtenaar moet worden verstaan, kan derhalve te rade worden gegaan bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de incompatibiliteit van het raadslidmaatschap en het ambtenaarschap. Zie: *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 15.

⁹¹ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 15.

⁹² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 33.

⁹³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 36; Overige Personen en rechtspersonen, inclusief deskundigen behorende tot deze groep, kunnen worden opgeroepen door de commissie, maar zijn niet verplicht te verschijnen. Indien zij wel verschijnen dan zijn zij verplicht een getuigenis af te leggen.

⁹⁴ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr.10a, p. 16; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 30.

⁹⁵ Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet.

verkregen ⁹⁶ De wetgever stelt dat het begrip ‘bescheiden’ hetzelfde uitgelegd moet worden als bij het parlementaire enquêterecht, waar aan het begrip een ruime interpretatie wordt gegeven. Ook videobanden en diskettes, en tegenwoordig bijvoorbeeld ook USB-sticks, worden gezien als bescheiden.

2.4.5. Verhoren (Artikel 155c Gemeentewet)

Enquêtecommissies hebben de bevoegdheid om de personen die verplicht zijn mee te werken te verhoren. De personen die verplicht zijn mee te werken, moeten voldoen aan een oproep van de enquêtecommissie om te worden gehoord. Als een getuige wordt gehoord dan is deze verplicht om een getuigenis af te leggen. De enquêtecommissie kan besluiten dat getuigen uitsluitend worden gehoord na het afleggen van de eed of belofte, waarin zij verklaren niets dan de waarheid te spreken.⁹⁷ Dit betekent dat als zij zich niet aan de eed houden en opzettelijk een valse verklaring afleggen, zij vervolgd kunnen worden voor meened en gestraft kunnen worden met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vierde categorie.⁹⁸ De verplichting om naar waarheid te antwoorden, na het afleggen van de eed, geldt niet voor vragen die buiten het onderzoekskader vallen. Het is uiteindelijk de strafrechter die tijdens een vervolging voor meened moet vaststellen of de vraag binnen het onderzoekskader viel en de getuige dus strafbaar heeft gehandeld.⁹⁹

De gemeenteraad en de enquêtecommissie mogen zelf beslissen of getuigen onder ede worden gehoord. Het besluit al dan niet onder ede te horen geldt voor alle getuigen. Er mag niet besloten worden de ene getuige wel en de andere niet

⁹⁶ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 37; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 37; Op grond van artikel 25, eerste lid, jo. Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a of g, van de Wob ;Als een vordering betrekking heeft op bescheiden die de gemeente al heeft en die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Unie of van het Rijk en kennisneming van die bescheiden het belang van de Europese Unie of de Staat kan schaden, dan is daarvoor toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig. Degene die de bescheiden moet overleggen aan de enquêtecommissie moet inschatten in hoeverre de bescheiden het belang van de EU of het Rijk zouden kunnen schaden. De enquêtecommissie moet vervolgens afwegen of bezwaar bestaat tegen het openbaar maken van de stukken. In geval van twijfel moet de commissie het oordeel van de EU of het Rijk in te winnen. Als het gaat om informatie afkomstig van andere Europese instellingen, internationale organisaties of andere Staten, moet worden aangesloten bij de Wob, waarbij de enquêtecommissie ook zelf kan beslissen de informatie niet openbaar te maken.

⁹⁷ Artikel 155d, vijfde lid, Gemeentewet.

⁹⁸ Artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet jo. Artikel 207, eerste lid, Wetboek van Strafrecht.

⁹⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

onder ede te horen.¹⁰⁰ De getuigen mogen zich tijdens de verhoren laten bijstaan door bijvoorbeeld een advocaat, tenzij de enquêtecommissie om gewichtige redenen heeft besloten dat de getuige wordt gehoord zonder bijstand.¹⁰¹ Naast getuigen heeft de enquêtecommissie ook de mogelijkheid om deskundigen te horen. Deskundigen zijn verplicht om hun diensten onpartijdig en naar beste weten te verlenen, maar hoeven geen eed af te leggen.

Zoals eerder gesteld moeten verhoren in beginsel openbaar worden gehouden.¹⁰² De enquêtecommissie kan besluiten een verhoor, geheel of gedeeltelijk, achter gesloten deuren te houden, maar heeft daar dan wel gewichtige redenen voor nodig. Als een verhoor besloten wordt gehouden, dan geldt zoals gezegd automatisch voor de leden van de enquêtecommissie en de getuigen een geheimhoudingsplicht over wat tijdens het verhoor wordt gezegd.¹⁰³ Hierover hoeft de enquêtecommissie dus niet apart te beslissen.¹⁰⁴ De wetgever stelt dat de regeling over besloten verhoren en de daaruit voortvloeiende geheimhoudingsplicht een “uitputtende regeling is en *lex specialis*.”¹⁰⁵ Daarmee lijkt de wetgever te bedoelen dat er geen andere redenen dan gewichtige redenen kunnen zijn voor het houden van besloten verhoren en het opleggen van geheimhouding.¹⁰⁶

De verklaring die een getuige voor de enquêtecommissie, in een openbaar of besloten verhoor, aflegt kan niet in een rechterlijke procedure tegen diezelfde getuige worden gebruikt. Die immuniteit geldt niet wanneer een getuige vervolgd wordt op verdenking van meened. In dat geval mag de gegeven verklaring wel als bewijs tegen de getuige gebruikt worden bij een strafrechtelijke procedure.¹⁰⁷

Hoewel de Gemeentewet alleen regelt dat getuigen kunnen worden verhoord, wordt daarmee niet uitgesloten dat de enquêtecommissie in het kader van het onderzoek ook op andere wijze praat met getuigen. Deze zogeheten voorge-

¹⁰⁰ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 29/30.

¹⁰¹ Artikel 155c, achtste lid, Gemeentewet.

¹⁰² Artikel 155c, zesde en zevende lid, *‘De gemeentelijke enquête: bezint eer ge begint* Gemeentewet.

¹⁰³ Artikel 155c, zevende lid, Gemeentewet.

¹⁰⁴ S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 267.

¹⁰⁵ *Kamerstukken I*, 2000/01, 27 751, nr. 10b, p. 32.

¹⁰⁶ *Kamerstukken I*, 2000/01, 27 751, nr. 10b, p. 32.

¹⁰⁷ Artikel 207, eerste lid, Sr.

sprekken zijn een bekend verschijnsel bij de parlementaire enquête en de mogelijkheid om voorgesprekken te houden is geregeld in artikel 8 WPE 2008.

2.4.6. Het oproepen van getuigen (Artikel 155d Gemeentewet)

Getuigen worden voor het verhoor door de enquêtecommissie schriftelijk opgeroepen door middel van een aangetekende, of van een gedagtekend ontvangstbewijs voorziene, brief.¹⁰⁸ Wanneer een getuige, na opgeroepen te zijn, niet verschijnt kan de enquêtecommissie bevelen hem of haar door de openbare macht alsnog voor de enquêtecommissie te laten brengen. Voordat de enquêtecommissie de openbare macht inzet, stelt zij de weigerachtige getuige van het voornemen om de openbare macht in te zetten op de hoogte en geeft de getuige een termijn om alsnog te verschijnen. Mocht de getuige dan alsnog opzettelijk niet verschijnen dan begaat hij een misdrijf op grond van artikel 192 Wetboek van Strafrecht.¹⁰⁹

2.4.7. Verschoningsgronden (Artikel 155e Gemeentewet)

Personen die op grond van hun ambt, beroep of betrekking verplicht zijn tot geheimhouding kunnen zich, met betrekking tot de informatie die onder geheimhouding aan hen is verteld, verschonen van de verplichting mee te werken. De wetgever heeft geen verdere uitleg gegeven over deze verschoningsgrond.¹¹⁰ De verschoningsgrond lijkt op de verschoningsgronden die gehanteerd worden in het strafrecht en civielrecht, waar misschien verdere uitleg aan ontleend zou kunnen worden.¹¹¹

De (oud-)burgemeester, (oud-)wethouders, (oud-)leden van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie of (oud-)ambtenaren, zijn niet verplicht schriftelijk of mondeling informatie te verstrekken, als dat in strijd is met het openbaar belang.¹¹² Over de reikwijdte van het begrip openbaar belang zei de wetgever dat slechts in uitzonderingssituaties een beroep kan worden gedaan op deze verschoningsgrond. Er moet sprake zijn van zwaarwegende omstandigheden. Informatie uit het collegeberaad, informatie die de gemeente financiële schade op kan leveren of kan leiden tot ongewenste juridische procedures vindt de wetgever onvoldoende zwaarwegend. Die informatie moet dus aan de enquête-

¹⁰⁸ Artikel 155d, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁰⁹ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 29.

¹¹⁰ Artikel 155e, eerste lid, Gemeentewet.

¹¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 218 Sv.

¹¹² Artikel 155e, derde lid, Gemeentewet.

tecommissie worden gegeven. De wetgever hecht grote waarde aan transparantie, “hoe nadelig dit ook voor de gemeente kan uitpakken.”¹¹³ Toch hangt het van de concrete omstandigheden van het geval af of een beroep gedaan kan worden op het openbaar belang. Het is aan degene die de informatie moet verstrekken om te bepalen of sprake is van strijd met het openbaar belang.¹¹⁴ De enquêtecommissie kan eisen dat een beroep op de verschoningsgrond wordt bevestigd door het college of de burgemeester.¹¹⁵

Opgeroepen (oud-)raadsleden en daaraan gerelateerde personen en organen hebben niet de mogelijkheid om een beroep te doen op deze verschoningsgrond. Dit is een bewuste keuze geweest van de wetgever, die deze verschoningsgrond heeft verbonden aan de bestuurlijke werkzaamheden van het college en de burgemeester en niet aan de werkzaamheden van de gemeenteraad.¹¹⁶ Het verschoningsrecht binnen het lokale enquêterecht beschermt alleen het openbaar belang dat door het college en de burgemeester wordt behartigd.

2.4.8. Kosten van een lokale enquête (artikel 155f Gemeentewet)

Het college moet de door de gemeenteraad geraamde kosten voor een onderzoek opnemen op de ontwerpbegroting. Onder de kosten vallen in ieder geval de kosten voor de ondersteuning bij een onderzoek.¹¹⁷

2.5. Slotbeschouwing

Alle in dit hoofdstuk besproken controle-instrumenten hebben het vergaren van informatie over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur als doel. Die informatie is nodig om te kunnen controleren of het college en de burgemeester hebben gehandeld binnen de gestelde kaders en of op dat handelen geïntervenieerd moet worden. De controle-instrumenten ondersteunen daarmee de controlerende rol van de gemeenteraad. Het lokale enquêterecht kan worden gezien als het zwaarste instrument, omdat dit het enige controle-instrument is waarbij de gemeenteraad er van verzekerd is dat alle feiten kunnen worden achterhaald, over het handelen van het college, vanwege de ver-

¹¹³ *Kamerstukken I*, 2002/03, 27 751, nr. 34a, p. 5; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32.

¹¹⁴ Zie het commentaar bij artikel 169 Gemeentewet in L.L. van der Laan & R. Nehmelman, *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Wolter Kluwer Nederland, 2019; *Kamerstukken II*, 1988/89, 19 403, nr. 3, p. 145/146.

¹¹⁵ Artikel 155e, vierde lid, Gemeentewet; *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 243, nr. 3, p. 7.

¹¹⁶ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p.7; *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 243, nr. 3, p. 7.

¹¹⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

2. HET LOKALE ENQUÊTERECHT ALS CONTROLE-INSTRUMENT

plichte medewerking van derden en bevoegdheden waarmee het verkrijgen van die informatie kan worden afgedwongen.

Het vragenrecht en het recht van interpellatie zijn controle-instrumenten waarmee informatie alleen ingewonnen kan worden bij het college en de burgemeester en waar de gemeenteraad moet afwachten of de informatie ook gegeven wordt. Het verkrijgen van informatie kan niet, anders dan politiek, worden afgedwongen.

De andere controle-instrumenten: de rekenkamer, het raadsonderzoek en het lokale enquêterecht, bieden allemaal de mogelijkheid aan de gemeenteraad om actief, door een onderzoek, informatie te (laten) vergaren, waarbij de gemeenteraad niet enkel afhankelijk is van het college en de burgemeester. De gemeenteraad kan bij alle drie controle-instrumenten informatie inwinnen bij derden. Bij een rekenkameronderzoek ligt het onderzoek buiten de invloed van de gemeenteraad. Het is namelijk de rekenkamer(commissie) die zelf bepaalt wat onderzocht wordt. Voor een rekenkameronderzoek is daarom ook geen toestemming nodig van de gemeenteraad.

Om inzichtelijk te maken wat de toegevoegde en dus versterkende waarde van het lokale enquêterecht is, als het gaat om het verkrijgen van informatie, zijn in de volgende tabel schematisch de verschillen tussen de verschillende controle-instrumenten weergegeven.

	Inwinnen informatie (over het gevoerde bestuur)	Voorafgegaan door een raadsbesluit	Onderzoek	Informatie van derden	Verplichte medewerking derden	Dwang - middelen	Waarborgen voor het verkrijgen van alle feitelijke informatie
Vragenrecht	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Interpellatie	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Rekenkamer	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Raads-onderzoek	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee
Lokale enquête	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

2. HET LOKALE ENQUÊTERECHT ALS CONTROLE-INSTRUMENT

Het gewone raadsonderzoek en het lokale enquêterecht lijken het meest op elkaar. Bij beide moet de gemeenteraad instemmen met het instellen van een onderzoek, kan informatie worden ingewonnen bij derden en is de gemeenteraad zelf opdrachtgever voor het onderzoek. Het lokale enquêterecht is het enige controle-instrument waar het verkrijgen van alle feitelijke informatie kan worden afgedwongen. Daarmee voegt het lokale enquêterecht qua bevoegdheden daadwerkelijk iets toe aan het controle-instrumentarium van de gemeenteraad. De volgende vraag die zich aandient is wat die extra bevoegdheden de gemeenteraad precies zouden moeten opleveren en hoe ze moeten worden gebruikt om daadwerkelijk van een versterking van de controlerende rol te kunnen spreken. Oftewel: Op welke manier zou het lokale enquêterecht moeten bijdragen aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad?

3. Verwachtingen van het lokale enquêterecht

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de vergaande bevoegdheden van het lokale enquêterecht iets toevoegen aan het overige controle-instrumentarium van de gemeenteraad. De vraag die nu voorligt is op welke manier de wetgever verwacht dat het lokale enquêterecht en die afzonderlijke bevoegdheden, de controlerende rol van de gemeenteraad versterken. Met anderen woorden: Op welke manier zou het lokale enquêterecht moeten bijdragen aan het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad?

Voor het beantwoorden van die vraag wordt een parallel getrokken met het parlementaire enquêterecht. De wetgever baseerde zijn verwachtingen van het lokale enquêterecht namelijk op de ervaringen met het parlementaire enquêterecht, richtte het lokale enquêterecht in naar analogie van de parlementaire enquête en verwees voor de uitleg van het lokale enquêterecht, de afzonderlijke bevoegdheden en de manier waarop die moeten worden gebruikt, veelvuldig naar het parlementaire enquêterecht. Die onderbouwing biedt een kader, waarmee kan worden beoordeeld op welke manier het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken en welke randvoorwaarden worden gesteld aan het gebruik van het controle-instrument.

De parallel tussen het parlementaire en het lokale enquêterecht wordt in de volgende paragraaf besproken. De derde paragraaf bespreekt vanuit een meer historisch perspectief de versterking van de positie van het parlement en de gemeenteraad door het invoeren van het enquêterecht. Vervolgens wordt in de vierde paragraaf aandacht besteed aan wat het enquêterecht het parlement respectievelijk de gemeenteraad zou moeten opleveren, namelijk waarheidsgetrouwe informatie. De vijfde paragraaf laat zien op welke manier de wetgever verwacht dat het parlementaire en lokale enquêterecht worden gebruikt. Telkens zal eerst gekeken worden naar het parlementaire enquêterecht en vervolgens naar de overeenkomsten daarvan met het lokale enquêterecht. De randvoorwaarden van het gebruik van beide controle-instrumenten komt in de vijfde paragraaf aan de orde.

3.2. De parallel tussen de lokale en de parlementaire enquête

Hoewel het lokale enquêterecht sterk lijkt op het parlementaire enquêterecht, gelet op dezelfde (soort) vergaande bevoegdheden, is het niet zo dat de wetgever het lokale enquêterecht ziet als een gemeentelijke variant van het parlementaire enquêterecht. Tijdens de parlementaire debatten werd zelfs hier en daar opgemerkt dat er een enorm verschil is tussen het lokale enquêterecht en de parlementaire enquête en er hooguit sprake is van een analogie.¹¹⁸

Er zouden volgens de wetgever geen parallellen getrokken kunnen worden tussen beide controle-instrumenten, omdat het gemeentelijke stelsel en het parlementaire stelsel van elkaar verschillen.¹¹⁹ Ook zou geen parallel getrokken kunnen worden, omdat de beide controle-instrumenten verschillende reikwijdtes hebben. De parlementaire enquête kan over van alles gaan inclusief landelijke maatschappelijke omstandigheden, terwijl de reikwijdte van het lokale enquêterecht, door de wetgever beperkt is tot onderzoek naar het door de burgemeester en het college gevoerde bestuur.¹²⁰ Kennelijk heeft de wetgever met het lokale enquêterecht een minder vergaande ambitie, vanwege die beperktere reikwijdte van het controle-instrument.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter dat de wetgever zich bij de vormgeving van het lokale enquêterecht wél heeft laten inspireren door het parlementaire enquêterecht, zoals die destijds was vormgegeven in de Wet op de Parlementaire Enquête (hierna: WPE).¹²¹ Het lokale enquêterecht moet de controlerende rol van de gemeenteraad versterken. Net zoals het parlementaire enquêterecht dat doet voor de controlerende rol van het parlement. De ervaring met de parlementaire enquête is dat de bevoegdheden, zoals het onder ede horen van getuigen en de verplichting van getuigen mee te werken, het instrument daarvoor de nodige “scherpte” geeft.¹²² Daarmee wordt vermoedelijk bedoeld op de mogelijkheid om het verkrijgen van informatie af te kunnen dwingen bij getuigen, een mogelijkheid die bij andere controle-instrumenten

¹¹⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35/36; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 45.p. 27; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 14; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

¹¹⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 45.

¹²⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 45.

¹²¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 36; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 32; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 14; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

¹²² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33/34; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

ontbreekt. Die scherpste maak het enquêterecht, volgens de wetgever, tot een belangrijke en zelfs noodzakelijke bevoegdheid voor de controlerende rol van het parlement en dus ook voor de controlerende rol van de gemeenteraad.¹²³

Ondanks de verschillen tussen het parlementaire en gemeentelijke stelsel en de verschillende reikwijdtes van de enquêtes, was het dus wel de bedoeling dat het lokale enquêterecht eenzelfde controle-instrument werd als het parlementaire enquêterecht.¹²⁴ De beide controle-instrumenten dienen hetzelfde doel en het parlementaire enquêterecht heeft als voorbeeld én inspiratiebron gediend bij de vormgeving van het lokale enquêterecht. Voor het antwoord op de vraag op welke manier het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken, wordt daarom ook in dit onderzoek een parallel getrokken met de parlementaire enquête. In het vervolg van dit hoofdstuk zal steeds worden nagegaan welke verwachtingen de wetgever van het parlementaire enquêterecht heeft, waarna wordt beschreven in hoeverre deze verwachtingen overeenkomen met de verwachtingen die de wetgever van het lokale enquêterecht heeft.

3.3. Versterking van de positie van het parlement en de gemeenteraad

3.3.1. Het parlementaire enquêterecht

In de parlementaire geschiedenis, van de invoering en wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête, komt herhaaldelijk aan de orde wat de wetgever met het controle-instrument wil bereiken. Het parlementaire enquêterecht moet zorgen voor meer gelijkwaardigheid tussen het parlement en de regering. Met de waarheidsgetrouwe informatie uit een parlementaire enquête moet het parlement informatie van de regering kunnen verifiëren op juistheid en volledigheid. Hiervoor kreeg het parlement bevoegdheden, zoals het kunnen vorderen van informatie en het houden van – openbare – verhoren, al dan niet onder ede. Derden zijn verplicht mee te werken aan een parlementaire enquête. Die medewerking kan door het parlement worden afgedwongen door het inzetten van verschillende dwangmiddelen. Zo is het niet voldoen aan een vordering van informatie strafbaar en kan een parlementaire enquêtecommissie getuigen, die

¹²³ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33/34; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

¹²⁴ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6, p. 7; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

niet bij een verhoor zijn verschenen, laten ophalen door de openbare macht en kunnen getuigen die weigeren te spreken worden gegijzeld.

De bevoegdheid voor het houden van een parlementaire enquête werd al in 1848 in de Grondwet neergelegd. In 1850 werd de parlementaire enquête verder uitgewerkt in de Wet op de parlementaire enquête (Wpe). In 1977 en 1990 onderging de Wet op de parlementaire enquête een aantal wijzigingen die resulteerden in de Wet op de Parlementaire Enquête (WPE). Met die wijzigingen werden de bevoegdheden van het parlement verder uitgebreid.¹²⁵ De WPE heeft in 2002 als voorbeeld gediend voor het lokale enquêterecht.¹²⁶ In 2008 is Wet op de Parlementaire Enquête opnieuw gewijzigd. Onduidelijkheden bij het gebruik van het controle-instrument noopten tot aanpassing van de wettelijke regels, wat resulteerde in de Wet op de Parlementaire Enquête 2008 (WPE 2008).

3.3.2. Gelijkwaardigheid

Het parlementaire enquêterecht

Tijdens de invoering van de Wet op de parlementaire enquête en de wetswijzigingen van 1977 en 1990 werd veel aandacht besteed aan de relatie tussen het parlement en de regering. Volgens de wetgever had de controlerende rol van het parlement “lange tijd een lijdelijke vorm” gekend in relatie tot de regering. De wetgever zal met ‘lijdelijkheid’ hebben bedoeld dat het parlement voor het krijgen van informatie – wat nodig is om de regering te kunnen controleren – afhankelijk was van de regering. Die afhankelijkheid kwam door de steeds grotere omvang van het ambtenarenapparaat, waardoor de regering beschikte over meer informatie dan het parlement.¹²⁷ Het parlement kon dit kennisverschil niet compenseren met een even groot ambtenarenapparaat.¹²⁸ Het geconstateerde kennisverschil tastte de gelijkwaardigheid tussen de regering en het parlement aan.

¹²⁵ Er wordt hier gesproken over ‘Wet op de parlementaire enquête’, omdat die destijds zo geciteerd moest worden blijkens de wettekst. Na de wijzigingen in 1977 werd de wet geciteerd als: ‘Wet op de Parlementaire Enquête’ (met hoofdletters).

¹²⁶ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6, p. 7; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 33; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

¹²⁷ *Handelingen II*, 1849/50, XXIV, p. 7; *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015; S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek; Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Sdu uitgevers 2013, p. 50.

¹²⁸ *Handelingen II*, 1849/50, zitting van 13 juli, p. 7; *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015; Loeffen 2013, p. 50.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

De oplossing voor dit probleem werd gezocht in controlebevoegdheden waarmee het parlement, onafhankelijk van de regering, informatie kan krijgen. Als het parlement voldoende informatie kan krijgen, ook buiten het parlement om, dan kan de afhankelijke positie van het parlement worden omgebogen. Met meer en onafhankelijk verkregen informatie kan het parlement ten eerste het handelen van de regering beter controleren (verifiëren op juistheid en volledigheid en het handelen beoordelen) en ten tweede kan het parlement ook beter invloed uitoefenen op het handelen van de regering.¹²⁹

Het parlementaire enquêterecht past bij het streven naar het versterken van de controlerende rol van het parlement.¹³⁰ Het parlementaire enquêterecht biedt het parlement namelijk bevoegdheden waarmee, geheel onafhankelijk van de regering, het handelen van de regering kan worden onderzocht.¹³¹ Ook na 1990, bij voorbeeld bij de wetswijziging in 2008, is het belang van het parlementaire enquêterecht voor de zelfstandigheid van het parlement ten opzichte van de regering herhaaldelijk door de wetgever benadrukt.¹³²

Het lokale enquêterecht

De onwenselijkheid van de afhankelijke informatiepositie van het parlement, ten opzichte van de regering, ligt ook ten grondslag aan de invoering van het lokale enquêterecht, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien. Het gaat daarbij uiteraard niet om de afhankelijkheid van het parlement, maar om de afhankelijkheid van de gemeenteraad ten opzichte van het college en de burgemeester. De dualiseringsoperatie in 2002 was deels een reactie op het geconstateerde kennisverschil tussen de gemeenteraad en het college en de informatieachterstand van de gemeenteraad. Net als bij het parlement was de ongelijke informatiepositie een gevolg van – onder anderen – het verschil in ambtelijke ondersteuning. Zowel bij het parlement als bij de gemeenteraad was dat voor de wetgever de reden om de invloed op het bestuur te willen vergroten. Ook bij de gemeenteraad werd de oplossing daarvoor (deels) gezocht in het versterken van de controlerende rol met nieuwe controle-instrumenten, waaronder het lokale enquêterecht.¹³³

¹²⁹ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3012/3015.

¹³⁰ *Handelingen II*, 1849/50, p. 7; *Handelingen II*, 1977/78, p. 3015; *Handelingen II*, 1990/91, p. 91-51-1; Loeffen 2013, p. 50.

¹³¹ *Handelingen II*, 1849/50, p. 7; *Handelingen II*, 1849/50, XXIV, nr. 4 p. 313; *Handelingen II*, 1977/78, p. 3015; Loeffen 2013, p. 50.

¹³² E.C.M. Jurgens, 'Koningsdrama of waarheidsvinding? Over kennisvergaring door gericht parlementair onderzoek', in: *Nederlands Juristenblad* 2004, p. 224; Loeffen 2013, p. 15.

¹³³ Staatscommissie Dualisering 2000, p. 99; Dölle & Elzinga 2004, p. 48; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p 2-3; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 28; *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6. p. 7; Van

3.4. Waarheidsvinding

3.4.1. Alle feitelijke informatie

Het parlementaire enquêterecht

De verwachting van de wetgever is dat met een parlementaire enquête de waarheid kan worden achterhaald.¹³⁴ Bij de invoering van het parlementaire enquêterecht werd niet uitgelegd wat onder waarheidsvinding moet worden verstaan of wat nodig is om vast te kunnen stellen dat de waarheid is achterhaald. Gaat het bijvoorbeeld om het achterhalen van de waarheid of enkel om waarheidsgetrouwe informatie, zijn meningen of standpunten van belang voor de waarheidsvinding en hoe verhoudt de waarheidsvinding zich tot politieke beoordeling door politieke organen? Mag in het onderzoek ook een politieke oordeelsvorming worden gegeven over de verzamelde feiten?

In 1990 en later in 2006 werd door de wetgever ingegaan op het begrip waarheidsvinding, waarmee wordt bedoeld dat “de onderste steen boven komt.” De waarheidsvinding bij een enquête is niet “dezelfde als in een strafproces, omdat het bij een parlementaire enquête niet gaat om een vonnis.”¹³⁵ In de context van de parlementaire enquête gaat het om het krijgen van alle informatie over een bepaalde gebeurtenis, zonder dat daaraan een oordeel, of veroordeling wordt verbonden.¹³⁶

Munneke legt bij de uitleg van het begrip waarheidsvinding ook de nadruk op het vaststellen van feiten. Volgens hem moet “het vaststellen van feiten als doel hebben om een gevolgde gang van zaken aan het licht te brengen, om argumenten die een rol spelen of speelden boven water te krijgen, om vast te stellen welke overwegingen en feiten bij besluitvorming een rol hebben gespeeld en om na te gaan welke factoren een bepaald proces hebben beïnvloed.” Volgens Munneke mogen daarbij ook relevante opinies en meningen aan de orde komen.¹³⁷

Loeffen stelt in zijn dissertatie over het parlementaire enquêterecht dat het begrip ‘waarheidsvinding’ weinig toegevoegde waarde heeft, omdat het geen duidelijke norm is en waarheidsvinding een lastig concept is.¹³⁸ Desondanks

der Pot/ Elzinga, De Lange & Hoogers, 2014, p. 876-878.

¹³⁴ *Handelingen II*, 1847/48, p. 762.

¹³⁵ *Handelingen II*, 1990/91, p. 5102.

¹³⁶ *Handelingen II*, 1990/91, p. 5101- 5102/5106; *Kamerstukken II*, 30 415, nr. 6, p. 7; Loeffen 2013, p. 66.

¹³⁷ Munneke 2006, p. 280.

¹³⁸ Loeffen 2013, p. 67.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

kan, op grond van de overeenkomsten tussen de manieren waarop waarheidsvinding wordt uitgelegd, het volgende worden geconcludeerd: bij waarheidsvinding binnen het parlementaire enquêterecht staat het krijgen van alle feitelijke informatie over een bepaalde gebeurtenis centraal. Tijdens het onderzoek is er, volgens Munneke, Loeffen en ook de wetgever, geen ruimte voor enige – politieke – oordeelsvorming over die feiten.

De oordeelsvorming over de wijze van handelen en eventuele consequenties moet voorbehouden blijven aan het parlement.¹³⁹ Dat betekent dat voor de overige fasen en het doel van controle (het beoordelen en interveniëren op basis van die informatie en het politieke verantwoordingsproces) pas ruimte is ná de afronding van de parlementaire enquête. Hoogstwaarschijnlijk omdat – politieke – oordeelsvorming tot gevolg kan hebben dat het onderzoek onder invloed van de daarbij spelende politieke belangen een bepaalde, meer welgevallige, richting wordt opgestuurd of bepaalde onwelgevallige onderzoeksresultaten worden afgezwakt of zelfs worden weggelaten. Politieke sturing door collegeleden, raadsleden of commissieleden kan dus de kans vergroten dat niet alle feitelijke informatie uiteindelijk bij de gemeenteraad terechtkomt. Er is dan geen sprake meer van waarheidsvinding.

Het lokale enquêterecht

Ook het lokale enquêterecht is, net als het parlementaire enquêterecht, bedoeld om ‘de onderste steen boven te halen.’¹⁴⁰ Een toelichting over wat daarmee wordt bedoeld en hoe een lokale enquête daaraan bijdraagt wordt niet gegeven. De enkele verwijzing naar het belang van het parlementaire enquêterecht voor de controlerende rol van het parlement, was voldoende om aan te nemen dat het lokale enquêterecht ook van belang is voor de controlerende rol van de gemeenteraad.¹⁴¹ Dat het bij het lokale enquêterecht draait om waarheidsvinding en dat waarheidsvinding de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, lijkt voor de wetgever zo evident dat een uitgebreidere toelichting kennelijk niet nodig werd gevonden. Slechts een enkele keer is het begrip waarheidsvinding zijlings ter sprake gekomen.¹⁴² De nadruk ligt op het – uitgebreid – bespreken van de bevoegdheden van de gemeenteraad waarmee alle feitelijke informatie kan worden achterhaald, waarbij ook steeds de parallel werd getrokken met het

¹³⁹ *Handelingen II*, 1990/91, p. 5102; *Handelingen II*, 1977/78, nr. 6, p. 2; Munneke 2006, p. 280; Loeffen 2013, p. 67.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

¹⁴¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 35.

¹⁴² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p.32.

parlementaire enquêterecht.¹⁴³

3.4.2. Bevoegdheden

Het parlementaire enquêterecht

Om alle feitelijk informatie te kunnen achterhalen, geeft het parlementaire enquêterecht het parlement bevoegdheden waarmee informatie kan worden verzameld over een bepaalde gebeurtenis, en kan het verkrijgen van waarheidsgetrouwe informatie zelfs worden afgedwongen.

Waarheidsgetrouwe informatie van getuigen en deskundigen was volgens de wetgever van groot belang voor de controlerende rol van het parlement.¹⁴⁴ Daarom werd in de Wet op de parlementaire enquête van 1850 voor getuigen en deskundigen de verplichting opgenomen mee te werken aan verhoren.¹⁴⁵ Het horen van getuigen onder ede geeft het parlement meer zekerheid dat de gegeven informatie ook volledig is.¹⁴⁶

Om de toegevoegde waarde van het parlementaire enquêterecht verder te versterken, werd in 1977 (verder uitgewerkt in 1991) de verplichting opgenomen dat getuigen gevraagde schriftelijke informatie moeten overleggen.¹⁴⁷ Verificatie van bijvoorbeeld inlichtingen van de minister werd niet mogelijk geacht wanneer getuigen, die niet tot de regering behoren, niet verplicht zouden kunnen worden mee te werken.¹⁴⁸ Daarmee wordt hoogstwaarschijnlijk bedoeld dat de volledigheid van informatie alleen kan worden geverifieerd door deze te vergelijken met informatie uit andere bronnen. Daarom werden derden verplicht mee te werken en als zij niet meewerken, dan kunnen ze strafrechtelijk worden vervolgd.¹⁴⁹ Ook kan een weigerachtige getuige door de Officier van Justitie voor de parlementaire enquêtecommissie gebracht worden, worden gegijzeld en kan aangifte van meeneed worden gedaan, als een getuige niet de waarheid spreekt.¹⁵⁰

De plicht voor getuigen mee te werken en de bevoegdheden van het parlement om die medewerking af te dwingen geven het parlementaire enquêterecht een

¹⁴³ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 6, p. 7.

¹⁴⁴ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 837, nr. 1-3, p. 6; *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 837, nr. 6, p. 6; Artikel 3 WPE.

¹⁴⁶ Artikel 8 WPE.

¹⁴⁷ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 837, nr. 1-3, p. 6.

¹⁴⁸ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015.

¹⁴⁹ Artikel 10 WPE.

¹⁵⁰ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015; Artikel 9 WPE; Artikel 13 WPE; Artikel 17 WPE; artikel 25 WPE.

toegevoegde waarde ten opzichte van andere controle-instrumenten, daar waar deze bevoegdheden ontbreken.¹⁵¹

Het lokale enquêterecht

Ook bij het lokale enquêterecht gaat het om de bevoegdheden die de gemeenteraad de mogelijkheid geven alle feitelijke informatie te achterhalen. Net als bij een parlementaire enquête kan een lokale enquêtecommissie informatie van getuigen vorderen en kunnen getuigen in het openbaar worden gehoord.¹⁵² De enquêtecommissie kan kiezen getuigen onder ede te horen.¹⁵³ Getuigen zijn verplicht mee te werken.¹⁵⁴ De medewerking kan worden afgedwongen door het inzetten van dwangmiddelen. Weigerachtige getuigen kunnen worden opgehaald door de openbare macht om voor de enquêtecommissie te verschijnen, kunnen strafrechtelijk worden vervolgd, als ze niet meewerken en de enquêtecommissie kan aangifte doen van meened bij het OM als de enquêtecommissie het vermoeden heeft dat een getuige niet de waarheid spreekt.¹⁵⁵ Ondanks dat de gemeenteraad minder bevoegdheden heeft gekregen dan het parlement, komen de bevoegdheden die de gemeenteraad wel heeft overeen met die van het parlement.

3.5. Proportioneel gebruik

3.5.1. Bescherming van getuigen

Het parlementaire enquêterecht

Het belang van het parlementaire enquêterecht bij het kunnen verkrijgen van alle feitelijke informatie, werd door de wetgever wel genuanceerd. Het gebruik van het controle-instrument – en de bijbehorende bevoegdheden – kan namelijk grote nadelige gevolgen hebben voor getuigen. Door bijvoorbeeld het inzetten van dwangmiddelen of het openbaren van persoonlijke informatie wordt een inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. De wetgever acht het zelfs “geenszins ondenkbaar” dat een getuige machtsmisbruik of vooringenomenheid bij de enquêtecommissie zou kunnen ervaren.¹⁵⁶ Bij de in 1984 gehouden RSV-enquête was al gebleken dat getuigen het gevoel hadden in het beklagdenbankje te zitten.¹⁵⁷ Het risico van machtsmisbruik ontstond, doordat

¹⁵¹ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015, p. 3069.

¹⁵² Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet; Artikel 155c, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁵³ Artikel 155c, vijfde lid, Gemeentewet.

¹⁵⁴ Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁵⁵ Artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet; artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet.

¹⁵⁶ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5106/5101.

¹⁵⁷ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5101.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

parlementariërs politiek gebonden en daardoor dikwijls vooringenomen zijn en doordat het enquêterecht niet uitputtend was geregeld.¹⁵⁸

Volgens de wetgever moeten getuigen zo veel mogelijk beschermd worden tegen de nadelige gevolgen van een parlementaire enquête. Enige bescherming biedt het onderzoeksproces van een parlementaire enquête, doordat het onderzoeksproces niet vergeleken kan worden met een strafrechtelijke vervolging. Het gaat dan wel om waarheidsvinding, maar niet om “finaliteit, waarbij een vonnis geveld zou worden over de getuigen.”¹⁵⁹ Het gaat bij een parlementaire enquête niet om het veroordelen van het handelen van individuele getuigen, maar om het krijgen van informatie over een bepaalde gebeurtenis.

Om getuigen verder te beschermen tegen machtsmisbruik is de bevoegdheid tot het daadwerkelijk opleggen van dwangmiddelen en strafsancities bij de rechterlijke macht neergelegd.¹⁶⁰ Ook is in 1977 het recht op bijstand voor getuigen aan de Wet op de Parlementaire Enquête toegevoegd. De wetgever kan zich voorstellen dat een getuige bijstand wil, omdat iemand die hem bijstaat bijvoorbeeld een verhelderende toelichting zou kunnen geven of hem voor onnauwkeurigheden zou kunnen beschermen.

Naast die beschermende maatregelen vindt de wetgever het van groot belang dat de ‘opportuniteit’ van het gebruik van het enquêterecht en bijbehorende bevoegdheden wordt afgewogen.¹⁶¹ Hiermee wordt bedoeld dat, als het gaat om het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, alleen proportioneel gebruik mag worden gemaakt van het parlementaire enquêterecht. Dat betekent dat een enquêtecommissie het belang van het inzetten van dwangmiddelen moet afwegen tegen de inbreuk die dat maakt op de persoonlijke levenssfeer van een getuige. De wetgever is het belang van het proportioneel gebruik van het parlementair enquêterecht, door de jaren heen, steeds blijven benadrukken en is blijven herhalen dat het parlement en de parlementaire enquêtecommissie altijd een belangafweging moeten maken.¹⁶²

¹⁵⁸ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5102.

¹⁵⁹ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5102.

¹⁶⁰ Loeffen 2013, p. 48.

¹⁶¹ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 3072.

¹⁶² *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 2967/2983/3077; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5101-5102/ 5105-5107/5111/5114/5116/5118/3077/5101/5102/5106/5116.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Het lokale enquêterecht

Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen speelt ook bij het lokale enquêterecht een belangrijke rol.¹⁶³ Het was zelfs een van de leidende uitgangspunten voor de wetgever bij de vormgeving van de lokale enquête. Ondanks dat nergens wordt uitgelegd wat verstaan wordt onder de persoonlijke levenssfeer van getuigen, lijkt het op dezelfde manier uitgelegd te worden, als de persoonlijke levenssfeer van artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM, waarbij het bijvoorbeeld gaat over de eer en goede naam, het privéleven, de woning, correspondentie en lichamelijk integriteit van zowel burgers als publieke figuren.¹⁶⁴ Al wordt de persoonlijke levenssfeer van publieke figuren minder vergaand beschermd, omdat zij zelf kiezen voor het bekleden van een openbare functie.¹⁶⁵

Het is goed denkbaar dat het gebruik van het lokale enquêterecht inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Getuigen kunnen immers verplicht worden informatie over hun eigen handelen te verstrekken en zelfs fysiek tot medewerking worden gedwongen.¹⁶⁶ Getuigen die verplicht zijn mee te werken kunnen daardoor ook voor het dilemma komen te staan dat zij door het meewerken aan een onderzoek, gevoelige informatie over zichzelf openbaar moeten maken, maar door het niet meewerken een verdenking of zelfs strafrechtelijke vervolging op zich laden. De aanwezigheid van de pers zal dit dilemma versterken.¹⁶⁷ Herhaaldelijk werd tijdens het parlementaire debat gesproken over de noodzaak om getuigen tegen inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer te beschermen.¹⁶⁸

Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen is de belangrij-

¹⁶³ Bunschoten 2006, p. 20-27; A.H.M. Dölle, *Gemeenteraad en recht van enquête*, Gst. 2000, 7129, 1, p. 270.

¹⁶⁴ EHRM 21 september 1994, NJ 1995, 463 (*Fayed*); EHRM 25 maart 1983, (*Silver*), Publ. ECHR, Series A, Vol. 61 (1983), EHRM 2 augustus 1984, NJ 1988, 534 m.nt. P. van Dijk, EHRM 26 april 1991, NJ 1993, 710 (*Asch*); EHRM 25 februari 1992, NJ 1994, 117 m.nt. EJD (*Pfeifer en Plankl*); EHRM 26 maart 1985, NJ 1985, 525 m.nt. EAA (*X en Y*) en EHRM 22 oktober 1996, NJ 1997, 449 m.nt. JdB (*Stubbings*); A.K. Koekoek, *Het grondrecht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*, De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3^e druk, Deventer 2000, p. 155-178.

¹⁶⁵ EHRM 8 juli 1986, NJ 1987, 901 m.nt. EAA (*Kreisky*), EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 m.nt. EJD (*Oberschlick*), EHRM 1 juli 1997, NJ 1999, 709 m.nt. EJD (*Oberschlick*); EHRM 29 augustus 1997, NJ 1999, 710 (*Worm*), EHRM 20 mei 1998, NJ 1999, 711 m.nt. EJD (*Schöpfer*). Zie in dit verband ook de door het Hof gegeven doorwerking aan de bescherming van journalistieke bronnen, EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577 (*Goodwin*); Koekoek 2000, p. 155-178.

¹⁶⁶ Koekoek 2000, p. 155-178.

¹⁶⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 32.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p. 27; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10d, p. 16.

ste reden om private partijen niet te verplichten mee te werken aan een lokale enquête. De invloed van een onderzoek en vooral van de dwangmiddelen op de persoonlijke levenssfeer van getuigen is volgens de wetgever zo groot dat private partijen daarvan uitgezonderd moeten worden.¹⁶⁹ Ondanks dat informatie van private partijen van belang is voor het achterhalen van de waarheid, weegt het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen zwaarder.¹⁷⁰ Voor getuigen die wel verplicht zijn mee te werken wordt een aantal bepalingen in de Gemeentewet opgenomen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zoals het recht op bijstand.

Ook van de gemeenteraden en de enquêtecommissies verwacht de wetgever dat het lokale enquêterecht en de bevoegdheden proportioneel gebruikt worden. Dat betekent dat zij bij het gebruik van het lokale enquêterecht telkens een afweging moeten maken tussen het belang van het gebruik van het controle-instrument en de bevoegdheden enerzijds en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen anderzijds.¹⁷¹ Of de gemeenteraden en de enquêtecommissies voldoen aan het 'proportionaliteitsvereiste' kan worden getoetst door de rechter, wanneer een belanghebbende in beroep zou gaan tegen bijvoorbeeld het besluit een lokale enquête te houden of een getuige te verhoren.¹⁷²

3.5.2. Ultimum remedium

Het parlementaire enquêterecht

Het antwoord op de vraag wanneer het gebruik van het parlementaire enquêterecht proportioneel is, is mede afhankelijk van de vraag of het enquêterecht wordt gebruikt als ultimum remedium. Al in 1950 stelt de wetgever dat een parlementaire enquête alleen gehouden mag worden, als de andere controle-instrumenten niet toereikend zijn gebleken.¹⁷³ In 1955 verwijst de wetgever naar de uitleg die Thorbecke eens gaf over de positie van het enquêterecht ten opzichte van de overige controle-instrumenten: "Wanneer komt een enquête nu te pas? Mij dunkt, wanneer de inlichtingen, die men van het Gouvernement heeft verkregen of verkrijgen kan, zijn uitgeput en wanneer de Kamer anders inlichtingen behoeft."¹⁷⁴

¹⁶⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34; Staatscommissie Dualisering 2000, p. 253.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34; Staatscommissie Dualisering 2000, p. 253.

¹⁷¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p.28; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 32.

¹⁷² *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27.

¹⁷³ *Kamerstukken I*, Handelingen 26 juni 1850, p. 223.

¹⁷⁴ *Handelingen II*, 1855/56, p. 541; Loeffen 2013, p. 54.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

In 1990 komt, tijdens het parlementaire debat, nogmaals naar voren dat het parlementaire enquêterecht moet worden beschouwd als een ultimum remedium, een laatste redmiddel, omdat het parlement daarmee zware bevoegdheden in handen krijgt tegenover getuigen.¹⁷⁵ Wanneer dezelfde informatie verkregen kan worden zonder dat daarvoor – soms ingrijpende – dwangmiddelen tegen getuigen ingezet hoeven te worden, moet die weg eerst bewandeld worden. Dit betekent dat het parlement eerst gebruik moet maken van zijn andere controle-instrumenten, zoals het vragenrecht en het recht van interpellatie, voordat het een parlementaire enquête houdt.

Het lokale enquêterecht

Ook bij het lokale enquêterecht wil de wetgever niet dat het controle-instrument ‘zomaar’ wordt gebruikt. Om de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beschermen moet ook een gemeenteraad eerst gebruik maken van minder vergaande controle-instrumenten.¹⁷⁶ Ook het lokale enquêterecht mag dus alleen worden gebruikt als ultimum remedium.¹⁷⁷ Het is overigens niet ondenkbaar dat het gebruik van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden als ultimum remedium niet alleen in het voordeel is van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Het kan ook zorgen dat de gemeenteraad minder capaciteit en geld kwijt is aan het verkrijgen van dezelfde informatie, als daarvoor minder vergaande controle-instrumenten worden gebruikt.

De ultimum remediumregel geldt bij een lokale enquête niet alleen bij de afweging om een lokale enquête te houden, maar is ook van toepassing op de afweging om de verschillende bevoegdheden te gebruiken tijdens een lokale enquête.¹⁷⁸ De wetgever maakt een onderscheid in zwaarte van de verschillende bevoegdheden van het lokale enquêterecht, waarbij de dwangmiddelen het “sluitstuk” vormen van het lokale enquêterecht.¹⁷⁹ Uit de parlementaire geschiedenis komt naar voren dat niet alle bevoegdheden gebruikt hoeven te worden tijdens een onderzoek. Het onderzoek kan daardoor verschillende vormen aannemen. Dat betekent dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie kunnen kiezen van welke bevoegdheden gebruik wordt gemaakt om informatie

¹⁷⁵ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5100.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p. 28; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72 7/8; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p. 28; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72 p. 7/8; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b 20; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 34.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 19.

te verkrijgen.¹⁸⁰ De gemeenteraad of de enquêtecommissie mag echter alleen een bevoegdheid gebruiken als ultimum remedium, dus als dezelfde informatie niet met een minder vergaande bevoegdheid kan worden verkregen.¹⁸¹ De bevoegdheden vormen daardoor als het ware ook een escalatieladder.

3.5.3. Openbaarheid

Een ander aspect dat van invloed is op de proportionaliteit van het gebruik van het parlementaire en lokale enquêterecht, betreft de openbaarheid van het onderzoek. De kans dat de persoonlijke levenssfeer wordt geschaad tijdens bijvoorbeeld besloten voorgesprekken of besloten verhoren is veel minder groot dan tijdens openbare verhoren. Bij openbare verhoren worden getuigen immers gedwongen informatie te geven ten overstaan van de buitenwereld.

Het belang van beslotenheid voor het beschermen van getuigen verdraagt zich in beginsel slecht met het openbare karakter van het parlementaire en lokale enquêterecht. Die openbaarheid heeft niet alleen een legitimerende functie, maar kan ook bijdragen aan het verkrijgen van waarheidsgetrouwe informatie. Getuigen zullen minder snel geneigd zijn om niet de waarheid te spreken in de openbaarheid, omdat de kans groot is dat dat aan het licht komt via meekijkende derden. Daarnaast is openbaarheid van het onderzoeksproces ook van belang voor legitimering van het handelen van de enquêtecommissie en de resultaten daarvan, doordat de burgers kunnen meekijken.¹⁸²

Het dwingen van getuigen om informatie te geven of om openbaar een verklaringen af te leggen, kan er ook voor zorgen dat getuigen juist minder informatie geven. De angst van getuigen voor het in de openbaarheid geven van – persoonlijke – informatie en de schade daarvan aan de persoonlijke levenssfeer heeft dan juist een averechts gevolg voor de waarheidsvinding en voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Ook kan openbaarheid van het onderzoeksproces, volgens de wetgever, het onderzoeksproces beïnvloeden door de druk die ontstaat door meekijkende derden, of de pers, op bijvoorbeeld de leden van de enquêtecommissie.¹⁸³

¹⁸⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 45; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. A, p. 18.

¹⁸¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 72, p. 7/8; *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 27; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p.36; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. A, p. 30; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

¹⁸² *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5101/5113; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5112/5118; S.A.J. Munneke, De reikwijdte van gemeentelijke geheimhouding, Gst. 2006, 7244, p. 11.

¹⁸³ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5106.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Om het belang van openbaarheid te dienen, zonder dat daardoor het onderzoek – onnodig – nadelig wordt beïnvloed, moet een balans gevonden worden waarmee het belang van openbaarheid zoveel mogelijk wordt gediend, zonder dat het onderzoeksproces en de belangen van getuigen daardoor onnodig worden geschaad.

Het parlementaire enquêterecht

Dat het vinden van die balans niet altijd eenvoudig is, blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis. Na de invoering van de parlementaire enquête in 1850 voerden de eerste enquêtecommissies hun onderzoekswerkzaamheden in beslotenheid uit. Hoewel de parlementaire geschiedenis geen uitsluitel biedt, kwam dit hoogstwaarschijnlijk door de wens om getuigen zo veel mogelijk te beschermen. Dit kan worden afgeleid uit de plicht, die de wetgever in 1850 formuleerde, om de belangen van getuigen af te wegen tegen het algemene belang bij openbaarheid. Openbaarheid kan namelijk nadelige gevolgen hebben voor “de middelen van bestaan, eigendoms- of bezitsrechten” van getuigen. Dit was de reden dat een parlementaire enquête – in principe – niet openbaar hoefde te zijn.¹⁸⁴ De vergaderingen van de enquêtecommissie en de verhoren waren destijds ook niet voor het publiek toegankelijk.¹⁸⁵ Dat veranderde in 1977.

Vanaf de jaren 60 legt de wetgever steeds meer de nadruk op het belang van openbaarheid voor de democratie. Openbaarheid zou zorgen voor betere informatiestromen, waardoor de burgers en de overheid beter op de hoogte zouden blijven van elkaars handelen, wensen en doeleinden.¹⁸⁶ De hoofdregel wordt dat het handelen van de overheid in beginsel openbaar moet zijn.¹⁸⁷ In dat kader wordt in 1978 de Wet openbaarheid van bestuur ingevoerd. In 1977 wordt, eveneens in het belang van de openbaarheid, door de wetgever bepaald dat verhoren bij een parlementaire enquête verplicht openbaar moeten worden gehouden, tenzij er gewichtige redenen zijn van die openbaarheid af te zien.¹⁸⁸ Openbaarheid zou ook bij een parlementaire enquête de burgers de mogelijkheid geven om het werk van het parlement te kunnen volgen en zo bijdragen aan de democratische legitimatie van het handelen van het parlement.¹⁸⁹

¹⁸⁴ *Handelingen II*, 1849/50, p. 390.

¹⁸⁵ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5116.

¹⁸⁶ Munneke 2006, p. 105-106; *Kamerstukken II*, 1974/75, 13 418, nr. 1-4, p. 6.

¹⁸⁷ *Kamerstukken II*, 1974/75, 13 418, nr. 1-4, p. 8.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II*, 1977/78, 13 837, p. 1305.

¹⁸⁹ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5112/5118; S.A.J. Munneke, De reikwijdte van gemeentelijke geheimhouding, Gst. 2006, 7244, p. 11; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5101/5113.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Tijdens de debatten in 1977 en in 1990 wordt het belang van openbaarheid met regelmaat weer genuanceerd. Niet altijd zou openbaarheid het belang van het onderzoek dienen. Meekijkende derden (burgers en de media) zouden het onderzoek ook kunnen schaden, doordat feitelijke gegevens en eigen opvattingen over het onderzoek en getuigen zich zouden kunnen gaan vermengen.¹⁹⁰ De wetgever lijkt hiermee te bedoelen dat berichtgeving en beeldvorming over het onderzoek en getuigen, bijvoorbeeld in de media, tot gevolg kunnen hebben dat getuigen minder snel geneigd zijn veel informatie te geven tijdens de verhoren uit angst voor die beeldvorming en berichtgeving.¹⁹¹

Daarnaast wordt benadrukt dat getuigen door openbaarheid tijdens het onderzoek in hun persoonlijk levenssfeer kunnen worden geschaad. Hoe getuigen worden geschaad wordt niet uitgelegd, maar het is voor te stellen dat het openbaren van persoonlijk informatie van getuigen, die getuigen schaden door bijvoorbeeld het oordeel van de media of werk gerelateerde gevolgen. Door de wetgever wordt benadrukt dat bij de nagestreefde openbaarheid het belang van getuigen niet uit het oog moet worden verloren.¹⁹² Ook de Raad van State adviseert in 1990 dat voorzichtigheid is geboden met openbaarheid in het kader van de persoonlijke levenssfeer van getuigen.¹⁹³ Openbaarheid zou bij een enquête niet een doel op zich moeten zijn.¹⁹⁴ Een enquêtecommissie moet de belangen van getuigen afwegen tegen het belang van openbaarheid van het onderzoek.¹⁹⁵ Zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis dat een enquêtecommissie maatregelen moet treffen om de getuige te beschermen tegen aanwezige media bij verhoren, als blijkt dat gevoelige informatie wordt besproken. Hoe gevoeliger de informatie is, hoe meer de getuige beschermd moet worden. Die bescherming kan bijvoorbeeld beginnen bij het weren van media bij de verhoren tot het houden van besloten verhoren.¹⁹⁶ De wetgever wijst ook op de mogelijkheid om getuigen bij gewichtige redenen besloten te verhoren.¹⁹⁷ Informatie uit besloten verhoren

¹⁹⁰ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 5101/5106.

¹⁹¹ Zie hiervoor ook de verwijzingen die tijdens de parlementaire debatten werden gedaan naar de invloed van de media en het beschermen van getuigen daartegen; *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 2967/2983/3077; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5101-5102/5105-5107/5111/5114/5116/5118.

¹⁹² *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 2967/2983; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5101-5102/ 5105-5107/5106/5111/5114/5116/5118/3077.

¹⁹³ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5106.

¹⁹⁴ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p 5116.

¹⁹⁵ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 2967/2983/3077; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5101-5102/5105-5107/5111/5114/5116/5118.

¹⁹⁶ *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 2967/2983/3077; *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5101-5102/5105-5107/5111/5114/5116/5118.

¹⁹⁷ *Handelingen II*, 1990/91, 21 540, p. 91-5102.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

mag niet worden gebruikt in het eindrapport.¹⁹⁸ Enquêtecommissies kunnen getuigen eerst besloten horen en daarna openbaar, als de enquêtecommissie van mening is dat het verhoor – gedeeltelijk – openbaar gemaakt moet worden.¹⁹⁹

Het lokale enquêterecht

Het belang van openbaarheid komt bij de debatten over het lokale enquêterecht slechts zijdelings aan de orde. De vergaderingen van de enquêtecommissie zijn niet verplicht openbaar. Ten aanzien van de commissievergaderingen wordt de algemene regel van artikel 86, eerste lid, Gemeentewet van toepassing verklaard waaruit blijkt dat de enquêtecommissie in beslotenheid kan vergaderen. Het is de commissie zelf die daarover moet beslissen. Ten aanzien van schriftelijke informatie kan voor openbaarheid een beroep worden gedaan op de Wob. Over het al dan niet openbaar laten zijn van de commissievergadering en schriftelijke informatie is niet gediscussieerd. Zoals blijkt uit het tweede hoofdstuk zijn de verhoren in beginsel wel verplicht openbaar.²⁰⁰ Volgens de wetgever kan, in iets andere bewoordingen, openbaarheid zorgen dat getuigen de druk voelen mee te werken, vanwege de angst dat zij bij niet meewerken een bepaalde verdenking op zich laden.²⁰¹ De enquêtecommissie kan om gewichtige reden getuigen achter gesloten deuren verhoren.²⁰²

Toch kan voor het lokale enquêterecht hetzelfde geconstateerd worden als voor het parlementaire enquêterecht, als het gaat om het belang van openbaarheid. De keuze tussen openbaarheid of beslotenheid kan gevolgen hebben voor de mate waarin informatie wordt verkregen en de mate waarin de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt beschermd. Bij het proportioneel gebruiken van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden moeten dus ook die gevolgen bij de belangenafweging worden betrokken.

3.6. Slotbeschouwing

Het parlementaire enquêterecht en het lokale enquêterecht vertonen veel overeenkomsten. Beide controle-instrumenten zijn ingevoerd om de controlerende rol van het parlement, respectievelijk de gemeenteraad, te versterken door de informatiepositie te verbeteren. Een verbeterde informatiepositie zou bijdragen

¹⁹⁸ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 837, 1-3, p. 8.

¹⁹⁹ *Kamerstukken II*, 1975/76, 13 837, 1-3, p. 8.

²⁰⁰ Artikel 155c, zesde lid, Gemeentewet.

²⁰¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 32.

²⁰² Artikel 155c, zesde lid, Gemeentewet.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

aan een meer gelijkwaardige verhouding met het bestuur. Niet alleen is het lokale enquêterecht naar analogie van het parlementaire enquêterecht vormgegeven, de bevoegdheden worden op dezelfde manier uitgelegd.

Met het parlementaire en lokale enquêterecht wordt het mogelijk om alle feitelijk informatie te verkrijgen over het gevoerde bestuur, oftewel: waarheidsvinding. Het enquêterecht maakt het niet alleen mogelijk dat informatie wordt verkregen, maar ook dat het verkrijgen van alle informatie kan worden afgedwongen. Die informatie zou het parlement en de gemeenteraad in staat moeten stellen de regering respectievelijk het college te controleren.

Het belang van waarheidsvinding is niet zo groot dat daardoor de persoonlijke levenssfeer van getuigen disproportioneel mag worden geschaad. Net als bij het parlementaire enquêterecht, mag van het lokale enquêterecht alleen proportioneel gebruik worden gemaakt. Daarvoor is het nodig dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie een belangafweging maken tussen het belang van het verkrijgen van informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. De gemeenteraad en enquêtecommissie worden hiermee in een spagaat geplaatst tussen het doel van het lokale enquêterecht enerzijds en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen anderzijds.

Het gebruik van het lokale enquêterecht, en de afzonderlijke bevoegdheden, als ultimum remedium speelt bij die belangenafweging een belangrijke rol. Als er de mogelijkheid is om met minder belastende controle-instrumenten of bevoegdheden dezelfde informatie te verkrijgen dan is het niet proportioneel om het lokale enquêterecht, of meer belastende bevoegdheden, te gebruiken.

Net als bij het parlementaire enquêterecht, speelt ook bij het gebruik van het lokale enquêterecht het belang van openbaarheid een rol bij de te maken belangenafweging. De vraag of het onderzoek in openbaarheid of beslotenheid moet worden gehouden weegt mee bij zowel het belang van waarheidsvinding als bij het belang de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beschermen. Openbaarheid kan namelijk enerzijds het handelen van de gemeenteraad en de enquêtecommissie legitimeren en de kans op waarheidsgetrouwe informatie vergroten. Anderzijds kan het er ook voor zorgen dat getuigen juist minder informatie durven te geven en kan het de persoonlijke levenssfeer van getuigen sneller schaden. Het is dus belangrijk dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie een balans vinden tussen openbaarheid en beslotenheid die de waarheidsvinding, de democratische legitimatie van het onderzoek, als ook de persoonlijke levenssfeer van getuigen ten goede komt.

3. VERWACHTINGEN VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Het lokale enquêterecht zou dus de controlerende rol van de gemeenteraad moeten versterken door het verkrijgen van alle feitelijke informatie over het door het college gevoerde bestuur, zonder dat daarvoor disproportioneel gebruik wordt gemaakt van het controle-instrument. De volgende vraag is in hoeverre de huidige regelgeving in de Gemeentewet dit mogelijk maakt.

4. Juridische analyse van het lokale enquêterecht

4.1. Inleiding

Hoofdstuk 2 liet zien op welke manier het lokale enquêterecht is vormgegeven in de Gemeentewet, de uitleg die de wetgever aan de bepalingen geeft en hoe het controle-instrument zich verhoudt tot andere controle-instrumenten. Met het lokale enquêterecht zou de gemeenteraad in staat moeten zijn alle feitelijke informatie te verkrijgen over het door het college gevoerde bestuur, met als randvoorwaarde dat van het lokale enquêterecht proportioneel gebruik wordt gemaakt, zoals blijkt uit hoofdstuk 3.

De vraag die nu voorligt, is of de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is vormgegeven het mogelijk maakt om aan die verwachting te voldoen. In hoeverre bevat de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is geregeld knelpunten die tot gevolg (kunnen) hebben dat het gebruik van lokale enquêterecht niet de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, wordt in dit hoofdstuk de huidige regelgeving vergeleken met de verwachtingen van de wetgever. Dit leidt tot de inventarisatie van een aantal bepalingen die onduidelijk, onvolledig of tegenstrijdig zijn in het licht van de eerder besproken verwachtingen en tot juridische en empirische vragen die het verdere onderzoek richting zullen geven. Ter illustratie van mogelijke gevolgen van die knelpunten, wordt met enige regelmaat een vergelijking gemaakt met het parlementaire enquêterecht. Voordat de Wet op de Parlementaire Enquête in 2008 werd gewijzigd, leverden onduidelijke, onvolledige of tegenstrijdige regels, bij de uitvoering van parlementaire enquêtes immers ook problemen op, die resulteerden in een herziening van de Wet op de Parlementaire Enquête 2008.²⁰³ In hoeverre de opgeworpen vragen daadwerkelijk tot knelpunten bij het gebruik van het lokale enquêterecht leiden, wordt besproken in de analyse (hoofdstuk 9) en de conclusie (hoofdstuk 10).

De bespreking van de knelpunten volgt de bepalingen uit de Gemeentewet, waarbij eerst (par. 4.2) wordt ingegaan op de waarheidsvinding (in hoeverre biedt de regelgeving voldoende waarborgen voor waarheidsvinding?) en ver-

²⁰³ Ook na 2008 is de WPE 2008 een aantal keren gewijzigd, namelijk in 2010, 2013, 2014, 2017, 2018, 2019 en 2020. Bij de vergelijking die wordt gemaakt, wordt uitgegaan van de WPE 2008 zoals deze was vormgegeven in 2020.

volgens op het proportioneel gebruik (in hoeverre is voorzien in afdoende waarborgen voor een proportioneel gebruik van het instrument, waarbij het gaat om bescherming van getuigen (par. 4.3), het afwegen van minder ingrijpende instrumenten (par. 4.4) en het belang van openbaarheid (par. 4.5). In paragraaf 6 komt afzonderlijk de onderzoeksverordening van de gemeenteraad aan de orde, omdat de nadere regels in de onderzoeksverordening invloed kunnen hebben op zowel het verkrijgen van informatie als het proportionele gebruik van de bevoegdheden. In de achtste, concluderende paragraaf, worden de vragen die voortvloeien uit dit hoofdstuk en de basis vormen voor het empirische gedeelte van het onderzoek, kort en overzichtelijk weergegeven.

4.2. Waarheidsvinding

4.2.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht zou de controlerende rol van de gemeenteraad moeten versterken door de mogelijkheid om – ook onafhankelijk van het college – alle feitelijke informatie te verkrijgen, over het door het college gevoerde bestuur. Oftewel: waarheidsvinding. Voor andere belangen, zoals politieke beoordeling van het handelen en het – politieke – verantwoordingsproces, is het lokale enquêterecht niet bedoeld.

Maar is het lokale enquêterecht wel zo geregeld dat gemeenteraden altijd gebruik kunnen maken van het controle-instrument als ze informatie nodig hebben én daadwerkelijk alle feitelijke informatie kan worden verkregen? Gebruiken gemeenteraden het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden wel alleen voor waarheidsvinding en niet als politiek instrument in het politieke discours tussen collegepartijen en oppositiepartijen? En kan met de verkregen informatie het college worden gecontroleerd?

4.2.2. Reden voor het instellen van een lokale enquête

De wetgever gaat ervan uit dat het lokale enquêterecht alleen wordt gebruikt voor het vergaren van waarheidsgetrouwe informatie, maar nergens is gewaarborgd dat het lokale enquêterecht niet kan worden gebruikt ter behartiging van andere belangen. Omdat de gemeenteraad een politiek orgaan is, is het niet ondenkbaar dat de gemeenteraad het lokale enquêterecht gebruikt in het belang van de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en het college, of de gemeenteraad en het electoraat. Misschien gebruikt de gemeenteraad het lokale enquêterecht om een statement te maken naar de burgers dat een bepaalde situatie serieus genomen wordt. Of wordt een lokale enquête gehouden om het sig-

naal af te geven dat de gemeenteraad het niet eens is met het handelen van het college. Misschien gebruiken gemeenteraden het lokale enquêterecht wel om, naast het college, ook ambtenaren ter verantwoording te roepen tijdens de openbare verhoren. In al deze gevallen dient, in weerwil met de wens van de wetgever, het lokale enquêterecht niet alleen om de waarheid te achterhalen.

4.2.3. Kosten van een lokale enquête

Het houden van een lokale enquête vergt onvermijdelijk financiële middelen. De wetgever heeft daarom in artikel 155f Gemeentewet bepaald dat het college de kosten voor een lokale enquête moet opnemen op de ontwerpbegroting van een bepaald jaar.

Het eerste wat opvalt aan artikel 155f Gemeentewet, is dat niet wordt aangegeven wannéér geld voor een lokale enquête moet worden begroot op de ontwerpbegroting. Hoogstwaarschijnlijk heeft de wetgever met deze bepaling aansluiting willen zoeken bij artikel 190 Gemeentewet, waarin is bepaald dat het college de ontwerpbegroting opstelt. Daarvan uitgaande, zouden de kosten voor een lokale enquête op de begroting moeten worden opgenomen nog vóórdat de gemeenteraad besluit een lokale enquête te houden. De ontwerpbegroting wordt immers, op grond van artikel 190, eerste lid jo. artikel 191, eerste lid, Gemeentewet, door het college aan de gemeenteraad aangeboden in het jaar voorafgaande aan het jaar waarover de ontwerpbegroting gaat. Het van tevoren begroten van een lokale enquête heeft als voordeel dat altijd geld beschikbaar is voor het houden van een lokale enquête. Het nadeel is dat het waarschijnlijk moeilijk is om van tevoren in te schatten hoeveel geld een lokale enquête kost, waardoor misschien te weinig geld wordt begroot, en het vreemd is een voorziening te treffen in de begroting, als niet vaststaat dat daarvan gebruikt wordt gemaakt.

Op gemeentelijke begrotingen wordt overigens zelden geld gereserveerd voor – mogelijke – lokale enquêtes. Uit eerder onderzoek blijkt dat in 2017 maar een handjevol gemeenten budget – tussen de € 10.000 en € 40.000 – had begroot specifiek voor het doen van onderzoek. Slechts 50% van de gemeenten had budget gereserveerd voor overige gemeenteraadswerkzaamheden waar het doen van onderzoek, naast vele andere kostenposten, maar een klein onderdeel van was.²⁰⁴ Dat zelden geld begroot wordt voor het doen van een onderzoek, of zelfs specifiek voor een mogelijke lokale enquête, komt wellicht doordat gemeenteraden

²⁰⁴ Nederlandse vereniging voor raadsleden, *Onderzoek onder gemeentegriffiers over het Zelfstandige Raadsbudget*, 2015, p. 21.

niet snel geneigd zijn geld te reserveren voor een controle-instrument waarvan de kans niet groot is dat het gebruikt zal worden. Hoogstwaarschijnlijk reserveren zij dat geld liever voor posten waarvan zeker is dat kosten gemaakt moeten worden. Bovendien is het niet verplicht om een begrotingspost op te nemen voor het doen van onderzoek.²⁰⁵

De vraag van de kosten en het budget voor een lokale enquête komt daardoor meestal pas aan de orde, als daadwerkelijk een lokale enquête wordt gehouden. De onbegrote kosten moeten dan worden betaald uit een andere begrotingspost, zoals de post voor onvoorziene uitgaven. Het is dan de vraag of voldoende geld beschikbaar is.²⁰⁶ De gemeenteraad loopt daardoor het risico dat er geen lokale enquête gehouden kan worden, omdat er geen geld beschikbaar is. Mocht er wel geld beschikbaar zijn, dan kan de gemeenteraad dat geld niet zomaar besteden aan het houden van een lokale enquête.²⁰⁷ De gemeenteraad moet dan immers eerst de begroting wijzigen.²⁰⁸

Het nadeel van een begrotingswijziging is ten eerste dat de kosten voor de lokale enquête inzet worden van een politiek debat over de begrotingswijziging, waarbij het risico bestaat dat het debat over het nut van het houden van de lokale enquête weer opnieuw wordt gehouden. Het inzetten van de lokale enquête kan daarmee zo tijdrovend worden dat het niet ondenkbaar is dat gemeenteraden om die reden van het houden van een lokale enquête afzien. Datzelfde geldt als de gemeenteraad besluit de kosten voor een lokale enquête te begroten op het eerstvolgende begrotingsjaar. Ook dan worden de kosten opnieuw onderwerp van debat bij het vaststellen van die begroting.²⁰⁹

Ten tweede heeft de gemeenteraad op grond van artikel 155f Gemeentewet, ook het college nodig om de geraamde kosten voor de lokale enquête op de ontwerp-begroting te krijgen. Maar zijn colleges wel genegen om geld te begroten voor onderzoeken naar hun eigen handelen? Als dat niet het geval is, dan is het de vraag wat gemeenteraden daartegen doen. Hoewel de gemeenteraad het budgetrecht heeft, is de gemeenteraad op dit punt toch op zijn minst voor een deel afhankelijk van medewerking van het college.

²⁰⁵ Zie artikel 7 tot en met 16 BBV 2003.

²⁰⁶ De gemeenteraad is op grond van artikel 189, tweede lid, Gemeentewet verplicht om in de begroting een post op te nemen voor onvoorziene uitgaven.

²⁰⁷ Dölle & Elzinga 2004, p. 556.

²⁰⁸ Dölle & Elzinga 2004, p. 556.

²⁰⁹ Artikel 189, tweede lid, Gemeentewet.

4.2.4. Reikwijdte van het onderzoek: het controleren van het handelen van het college

De beperkte reikwijdte van het lokale enquêterecht lijkt afbreuk te doen aan de mogelijkheid van de gemeenteraad om het college te kunnen controleren. Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 mag de gemeenteraad alleen het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur onderzoeken met een lokale enquête en niet ook het eigen handelen. De wetgever geeft daarmee een strikte uitleg aan de reikwijdte van artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet. Gemeenteraden kunnen met een lokale enquête dan wel alle feitelijke informatie vergaren over het handelen van het college, maar mogen niet onderzoeken hoe zij zelf dat handelen hebben beïnvloed en gestuurd.

Tijdens het parlementaire debat over de reikwijdte van het onderzoek werd wel gezegd dat een lokale enquête weliswaar niet primair gericht mag zijn op het handelen van de gemeenteraad, maar dat het handelen van de gemeenteraad tijdens een onderzoek wel aan de orde kan komen. Wanneer een lokale enquête zich niet 'primair' richt op het handelen van de gemeenteraad is niet duidelijk.

Het ligt voor de hand dat de rol van de gemeenteraad geen onderdeel mag zijn van de onderzoeksdoelstelling of onderzoeksvragen, omdat daarin wordt bepaald waar een onderzoek zich op richt.²¹⁰ Dat de rol van de gemeenteraad 'aan de orde kan komen' veronderstelt daarnaast een bepaalde mate van passiviteit. De wetgever wil niet dat de gemeenteraad actief op zoek gaat naar de mate waarin zijn eigen handelen debet is geweest aan het gevoerde bestuur. Het voorgaande betekent dat een gemeenteraad bijvoorbeeld niet zou mogen onderzoeken hoe kaders tot stand zijn gekomen wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat die kaders het handelen van het college hebben beïnvloed. Ook zou een gemeenteraad niet mogen onderzoeken op welke manier controle-instrumenten al dan niet zijn gebruikt, als blijkt dat de gemeenteraad te weinig informatie had.

Opvallend is dat bij de parlementaire enquête de wetgever een tegenovergesteld uitgangspunt heeft. De wetgever gaat er bij het parlementaire enquêterecht juist vanuit dat een parlementaire enquête verband zal houden met de medewetgevende of controlerende taak van de Kamer.²¹¹ Daarnaast wil de wetgever geen beperkingen stellen aan de reikwijdte van het parlementaire enquê-

²¹⁰ G.A.F.M. Van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Boom juridisch 2015, p. 91.

²¹¹ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 4, p. 2.

terecht, omdat hij vindt dat de Kamer, als volksvertegenwoordiger, zelf bepaalt hoe die zijn controlerende rol invult. Ook zouden beperkingen alleen maar resulteren in onduidelijke criteria.²¹²

De voorgaande overwegingen hebben de wetgever niet weerhouden om wel beperkingen en onduidelijke criteria te stellen aan de reikwijdte van het lokale enquêterecht en uit te sluiten dat de gemeenteraad ook actief zijn eigen rol onderzoekt.

4.2.5. Het samenstellen van de enquêtecommissie

De leden van de enquêtecommissie voeren het onderzoek feitelijk uit. Zij moeten zorgen dat de waarheidsvinding centraal staat en het onderzoeksproces en de uitkomsten niet worden beïnvloed door hun eigen, politieke overtuigingen en belangen. De manier waarop een enquêtecommissie wordt samengesteld kan de mate van waarheidsvinding tijdens een lokale enquête beïnvloeden. De gemeenteraad kan bij de samenstelling van de enquêtecommissie proberen te voorkomen dat de politieke belangen en overtuigingen invloed hebben op het onderzoeksproces en de uitkomsten. Nergens is geregeld hoe een enquêtecommissie zo samengesteld kan worden dat het de enquêtecommissie in staat stelt om het belang van waarheidsvinding altijd te laten prevaleren over andere belangen.

De enige bepaling die iets regelt over de samenstelling van de enquêtecommissie is artikel 155a, derde en vierde lid jo. artikel 83, derde lid, Gemeentewet. Daarin is bepaald dat bij de samenstelling van de enquêtecommissie sprake moet zijn van een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de gemeenteraad aanwezige groeperingen.²¹³ De wetgever heeft niet uitgelegd hoe die eis bij een enquêtecommissie moet worden uitgelegd, behalve dat voorkomen moet worden dat oppositiefracties stelselmatig worden uitgesloten.²¹⁴ De eis van evenwichtigheid zal door gemeenteraden bij gewone, adviserende, raadscommissies hoogstwaarschijnlijk zo uitgelegd worden, dat de commissie een afspiegeling is van de gemeenteraad.²¹⁵ Dit betekent dat de verhouding tussen de coalitie- en oppositiepartijen in de commissie – ongeveer – hetzelfde is als in de gemeenteraad. Een dergelijke samenstelling maakt binnen de enquêtecommis-

²¹² *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 4, p. 2.

²¹³ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 19 403, p. 10, p. 176.

²¹⁴ *Kamerstukken II*, 1988-1989, 19 403, p. 10, p. 176.

²¹⁵ Zie de uitleg van artikel 83 Gemeentewet in Van der Laan & Nehmelman 2019.

sie namelijk politieke besluitvorming mogelijk, waarvan de uitkomsten kunnen rekenen op democratische legitimatie in de gemeenteraad. De gemeenteraad zal daardoor meestal de adviezen van de commissie overnemen.

Deze logica kan botsen met het doel van het lokale enquêterecht. Bij een lokale enquête is het immers de bedoeling dat géén politieke besluitvorming plaatsvindt. Een lokale enquête dient gericht te zijn op waarheidsvinding, waarbij geen filtering zou moeten plaatsvinden van onwelgevallig informatie die politieke gevolgen kan hebben.

Op grond van het voorgaande, lijken de waarheidsvinding en democratische legitimatie alleen gediend te kunnen worden, als een enquêtecommissie een afspiegeling is van de gemeenteraad én de leden van de enquêtecommissie in staat zijn om de lokale enquête uit te voeren, zonder daarbij hun politieke overtuigingen en belangen een rol te laten spelen.

4.2.6. Ambtelijke ondersteuning

Om het gevoerde bestuur van het college te kunnen onderzoeken is niet alleen veel tijd nodig om informatie te verzamelen, ook is (methodologische) kennis nodig over het doen van onderzoek. Daarvoor zullen enquêtecommissies zijn aangewezen op (ambtelijke) ondersteuning. Artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet, bepaalt daarom dat de gemeenteraad in de verordening moet regelen hoe de enquêtecommissie ambtelijk wordt ondersteund. Onder ambtelijke ondersteuning wordt, naast ondersteuning door de griffie, ook ondersteuning door overige ambtenaren verstaan. Tijdens het parlementaire debat werd opgemerkt dat het bij ambtelijke ondersteuning onmogelijk kan gaan om personen die in een ambtelijke verhouding staan tot het gemeentebestuur.²¹⁶ Hierop antwoordden de indieners, dat een enquêtecommissie wel degelijk ondersteund kan worden door álle gemeenteambtenaren, dus kennelijk ook door personen die in ambtelijke verhouding staan tot het gemeentebestuur.²¹⁷

Nog los van de vraag hoe deze bepaling zich verhoudt tot het doel van de dualisering, om de taken en bevoegdheden van het college en de gemeenteraad te scheiden, is het maar de vraag of ambtenaren in staat zijn een enquêtecommissie onafhankelijk van het college te ondersteunen. Ambtenaren, die een ambtelijke verhouding hebben met het college en tegelijkertijd een enquêtecommissie

²¹⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 5, p. 28.

²¹⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

ondersteunen, doen in feite onderzoek naar het handelen van hun eigen leidinggevend en collega's. Dat ambtenaren door het bijstaan van de gemeenteraad in een lastige positie terecht kunnen komen, blijkt ook uit het proefschrift van Hessels.²¹⁸ Hessels onderzocht in zijn proefschrift onder andere het praktische gevolg van de opname van het recht op ambtelijk bijstand (...) voor de ondersteuning van de gemeenteraad.²¹⁹ In zijn proefschrift constateert Hessels dat ambtenaren in een spagaat terecht komen als ze de gemeenteraad ondersteunen, omdat ze primair het college moeten ondersteunen en loyaal zijn aan het college, terwijl ze ook de gemeenteraad bijstand verlenen.²²⁰

Het lijkt zeer aannemelijk dat ambtenaren in een minstens zo grote spagaat terecht komen – tussen het doen van onafhankelijk onderzoek naar het handelen van het college en de loyaliteit aan of angst voor hun leidinggevende of collega's – bij het ondersteunen van een enquêtecommissie. Daardoor lijkt de kans niet groot dat gemeenteraden, op grond van de gedachte achter de dualisering of ter voorkoming van de genoemde spagaat van de ondersteunende ambtenaar, ooit kiezen voor ondersteuning door ambtenaren.

4.2.7. Informatieverstrekking door ambtenaren

Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet maakt het voor een enquêtecommissie mogelijk om onafhankelijk van het college informatie in te winnen bij ambtenaren. Ambtenaren zijn verplicht mondeling of schriftelijk informatie te geven aan een enquêtecommissie. Omdat ambtenaren beschikken over de meeste kennis over de wijze waarop is, of wordt gehandeld zijn ambtenaren hoogstwaarschijnlijk een belangrijke informatiebron voor de enquêtecommissie.²²¹ De informatie van het college kan op volledigheid geverifieerd worden, door deze te vergelijken met de informatie van ambtenaren. Daarvoor is het wel belang dat de informatie uit verschillende bronnen onafhankelijk van elkaar wordt verkregen.

Zoals eerder opgemerkt staan ambtenaren in een gezagsverhouding met, en zijn in dienst van, het college. Dat ambtenaren verplicht zijn mee te werken, wil nog niet zeggen dat ze daadwerkelijk, onafhankelijk van het college informatie aan de enquêtecommissie geven. Het is goed denkbaar dat ambtenaren zich op zijn

²¹⁸ W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers; Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Wolters Kluwer, Deventer 2018, p. 48/73.

²¹⁹ Hessels 2018, p. 26.

²²⁰ Hessels 2018, p. 174/228.

²²¹ *Handelingen II*, 1849/50, zitting van 13 juli, p. 7; *Handelingen II*, 1977/78, 13 837, p. 3015; Loeffen 2013, p. 50.

minst genoodzaakt voelen om met het college te overleggen. Als het college bepaalt welke informatie een ambtenaar wel en niet verstrekt, dan draagt dat niet bij aan de waarheidsvinding. De informatie wordt dan immers niet onafhankelijk van het college verkregen.

Nergens zijn waarborgen te vinden die voorkomen dat colleges invloed kunnen uitoefenen op de informatie die door ambtenaren wordt verstrekt. Het vorderen van informatie van oud-ambtenaren kan dit probleem wellicht enigszins oplossen, omdat oud-ambtenaren geen gezagsverhouding meer hebben met het college. De kans dat oud-ambtenaren echter net zo veel informatie kunnen geven als de huidige ambtenaren, is waarschijnlijk niet groot, omdat het langer geleden is dat ze met het college werkten en hun informatie daardoor minder actueel en accuraat is.

4.2.8. Verplichte medewerking: private partijen

Voor het achterhalen van alle feitelijke informatie kan ook informatie van private partijen van groot belang zijn. Veel gemeentelijk beleid wordt immers uitgevoerd in samenwerking met private partijen waaronder aannemers, bouwbedrijven, zorginstellingen en accountants. Bovendien heeft het college de bevoegdheid om, op grond van artikel 160, tweede lid, Gemeentewet, deel te nemen in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Ook werken gemeenten binnen gemeenschappelijke regelingen vaak samen met private partijen.²²²

De samenwerkingsverbanden met private partijen nemen toe.²²³ De kans is daardoor groot dat lokale enquêtes zich richten op situaties waarbij ook private partijen betrokken zijn of waren. Zo kan een gemeenteraad bijvoorbeeld willen onderzoek wat mis is gegaan bij een groot bouwproject, waarbij ook aannemers, projectontwikkelaars of bouwbedrijven betrokken waren. Die private partijen kunnen belangrijke informatie hebben over wat is voorgevallen. De enquêtecommissie kan de private partijen niet dwingen om die informatie te geven. Enquêtecommissies kunnen alleen informatie van private partijen krijgen als die vrijwillig meewerken. Het is goed voor te stellen dat private partijen niet snel

²²² Artikel 93 jo 96 WGR.

²²³ E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 264; E.H. Kleijn & M.J.W. van Twist, *Publiek-private samenwerking in Nederland*, M & O: Tijdschrift voor Management en Organisatie, vol. 3, iss. 4 2007, pp. 156-170; Ministerie van Financiën, *Publiek private samenwerking: samen werken aan meerwaarde*, voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008.

geneigd zijn om informatie vrijwillig te verschaffen, juist om hun eigen belang te beschermen. De kans bestaat dat enquêtecommissies daardoor vaak belangrijke informatie missen over het handelen van het college.

4.2.9. Nieuwe schriftelijke informatie

De verplichting voor getuigen om, op grond van artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, informatie aan de enquêtecommissie te geven heeft alleen betrekking op informatie die tijdens het onderzoek al op papier staat. De enquêtecommissie mag dus niet van getuigen vorderen dat zij informatie op papier zetten. Informatie die niet op papier staat kan alleen mondeling worden achterhaald. Of dat de waarheidsvinding ten goede komt is maar de vraag.

Bij de wijziging van de Wet op de Parlementaire Enquête gaf de wetgever aan dat bepaalde informatie die nog niet op papier staat zich soms beter leent voor neerlegging op papier, dan voor het mondeling overbrengen ervan, bijvoorbeeld omdat getuigen dan rustig kunnen nadenken en de tijd hebben de gegevens te achterhalen en samen te vatten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om gedetailleerde chronologische feiten, cijfermatige gegevens of het geven van een toelichting op bepaalde gegevens of verklaringen van personen. De kans is groot dat dergelijke gegevens op papier beter geordend, vollediger en toegankelijker zijn, dan bij verhoren, omdat verhoren maar een korte momentopname zijn, waarin een getuige zich alles moet herinneren.²²⁴

Precies om deze redenen heeft de wetgever het bij een parlementaire enquête mogelijk gemaakt om van getuigen te vorderen dat zij bepaalde informatie op papier te zetten.²²⁵ Die bevoegdheid is niet onbegrensd. Parlementaire enquêtecommissies mogen niet van getuigen verlangen dat ze alle informatie die ze hebben op papier zetten, maar is daarvoor gebonden aan het proportionaliteitsvereiste dat voortvloeit uit artikel 4, tweede lid, WPE 2008.

Een vergelijkbare mogelijkheid is niet geregeld voor de lokale enquête. De gemeenteraad kan aan het college wel vragen om informatie op schrift te zetten en het college is op grond van artikel 169 Gemeentewet ook verplicht om daaraan te voldoen. Maar bij een lokale enquête moet de gemeenteraad juist informatie kunnen krijgen van anderen dan van het college. Een enquêtecommissie kan aan andere getuigen vragen om bepaalde informatie op papier te zetten, maar

²²⁴ *Kamerstukken II*, 30 415, nr. 3, p. 16; Loeffen 2013, p. 70.

²²⁵ *Kamerstukken II*, 30 415, nr. 3, p. 16; Loeffen 2013, p. 70.

die getuigen zijn niet verplicht aan dat verzoek te voldoen. Een enquêtecommissie kan dan alleen nog maar mondeling de informatie achterhalen. Dit, terwijl bij de parlementaire enquêtes is gebleken dat verhoren niet altijd de meeste geschikte methode zijn om informatie te achterhalen en schriftelijke informatie soms leidt tot kwalitatief betere informatie.

4.2.10. Het openbaar horen van getuigen onder ede

De enquêtecommissie heeft, op grond van artikel 155c Gemeentewet, de bevoegdheid om getuigen onder ede te horen, waarbij de verhoren in beginsel openbaar moeten worden gehouden. In principe mag men ervan uit gaan dat getuigen die onder ede staan de waarheid spreken. Als zij niet de waarheid spreken begaan zij immers een misdrijf.²²⁶

Het openbare karakter van de verhoren kan van positieve invloed zijn op de waarheidsvinding, doordat meeluisterende derden de informatie die wordt gegeven kunnen verifiëren. Anderzijds kunnen getuigen juist terughoudender zijn met het geven van informatie in de openbaarheid, als dat bijvoorbeeld hun persoonlijke levenssfeer schendt. De afgelegde eed kan terughoudendheid niet voorkomen, omdat het enkel waarborgt dat geen onwaarheden worden verteld en geen waarborg biedt tegen het geven van minder informatie door getuigen. Het is dus de vraag of het openbare karakter van de verhoren en het horen onder ede de enquêtecommissie ook altijd meer informatie oplevert.

4.2.11. Immuniteit

Artikel 155a, vierde lid jo artikel 22 Gemeentewet biedt de leden van de enquêtecommissie immuniteit tijdens de beraadslaging. Ook voorgesprekken vallen onder de beraadslaging van de enquêtecommissie.²²⁷ Dit betekent dat leden van de enquêtecommissie tijdens de beraadslaging vrijuit kunnen spreken en getuigen kunnen bevragen, zonder dat de commissieleden bang hoeven te zijn dat ze voor hun vragen of uitspraken worden vervolgd. De wetgever heeft niet nader gemotiveerd waarom hij het van belang vindt dat de leden van enquêtecommissie tijdens de beraadslaging kunnen beschikken over immuniteit.

De gedachte achter de immuniteitsregel, is dat binnen een democratie volksvertegenwoordigers en politici tijdens een openbaar politiek debat vrij zouden

²²⁶ Artikel 207 Wetboek van Strafrecht.

²²⁷ Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 zijn enkel de verhoren uitgezonderd en vallen niet onder de beraadslaging van de enquêtecommissie.

moeten kunnen spreken.²²⁸ Als zij vervolging zouden moeten vrezen, vergroot dat de kans dat zij niet meer openlijk durven uitkomen voor hun gedachtegoed.²²⁹ Ook de controlerende rol van de volksvertegenwoordigers brengt met zich mee dat zij tijdens het uitoefenen van die rol niet bevreesd mogen zijn door justitieel optreden te worden belemmerd.²³⁰

Bij een lokale enquête is het echter juist *niét* de bedoeling dat leden van de enquêtecommissie uitkomen voor hun gedachtegoed, hun achterban vertegenwoordigen of tijdens de beraadslaging in het kader van controle het handelen van het college gaan sanctioneren. Een enquêtecommissie moet juist los van haar politieke overtuigingen onderzoek doen. In dat kader lijkt artikel 22 Gemeentewet de leden van de enquêtecommissie bescherming te bieden voor iets wat idealiter niet voor zal komen.

Het ligt meer voor de hand leden van de enquêtecommissie immuniteit te geven tijdens (openbare) verhoren. Het is niet ondenkbaar dat een enquêtecommissie aan getuigen insinuerende, suggestieve of beschuldigende vragen stelt, die door getuigen kunnen worden ervaren als smaad of laster. Op het moment dat leden van de enquêtecommissie vervolging voor smaad of laster moeten vrezen, bestaat de kans dat zij zich minder vrij voelen om alle noodzakelijke vragen te stellen. Het niet durven stellen van vragen door leden van de enquêtecommissie komt de waarheidsvinding niet ten goede. Dat geldt trouwens ook voor getuigen die vragen niet durven te beantwoorden. Getuigen beschikken daarom tijdens openbare verhoren over immuniteit, op grond van artikel 155c, negende lid, Gemeentewet. Voor de wetgever was het risico van angst voor vervolging in 2008 ook voldoende reden om bij de parlementaire enquête Kamerleden immuniteit te verschaffen tijdens de (openbare) verhoren.²³¹

Het probleem met artikel 22 Gemeentewet is, dat het alleen van toepassing is op de beraadslaging van de enquêtecommissie en juist *niét* op de openbare verhoren. De wetgever heeft namelijk expliciet aangegeven dat de openbare verhoren niet onder de beraadslaging van de enquêtecommissie vallen.²³² Leden van de enquêtecommissie kunnen dus, in tegenstelling tot getuigen, wel vervolgd

²²⁸ Dölle & Elzinga 2004, p. 111.

²²⁹ Van der Pot/Elzinga, de Lange & Hoogers, 2014, p. 580.

²³⁰ A.W. Heringa, J. van de Velde, L.F.M. Verhey & W. van der Woude, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2018, p. 184.

²³¹ Artikel 29 WPE 2008.

²³² *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10b, p. 33.

worden voor de uitspraken die zij tijdens de openbare verhoren doen. Op grond van het voorgaande, lijkt immuniteit tijdens de beraadslaging van de enquêtecommissie niet zinvol en kan het een gebrek zijn dat de immuniteitsregel niet van toepassing is op de openbare verhoren

4.2.12. Het vorderen van bescheiden

Het lokale enquêterecht onderscheidt zich van de andere controle-instrumenten, doordat de gemeenteraad bevoegdheden krijgt waarmee de waarheid over het handelen van het college achterhaald kan worden. Enerzijds worden daarvoor bepaalde personen verplicht om schriftelijk en mondeling informatie te geven. Anderzijds heeft de wetgever het mogelijk willen maken om die medewerking af te kunnen dwingen. Een verplichting heeft namelijk geen enkele betekenis als die niet afgedwongen of gesanctioneerd kan worden als iemand niet aan die verplichting voldoet.

Een belangrijke bevoegdheid waarmee de enquêtecommissie het verkrijgen van informatie zou moeten kunnen afdwingen is het vorderen van informatie. De bevoegdheid van 155b, eerste lid, Gemeentewet zou ervoor moeten zorgen dat getuigen aan de enquêtecommissie inzicht geven in de gevorderde informatie. Een vordering activeert, op grond van artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, de medewerkingsplicht van de getuigen waaraan de vordering is gericht, waarbij het niet voldoen aan die vordering strafbaar is op grond van artikel 192 Sr. Zowel de verplichting aan een vordering te voldoen als de mogelijkheid om medewerking af te dwingen, roepen echter een aantal vragen op.

Onduidelijk is wat bedoeld wordt met het ‘vorderen’ van informatie. Kan bij het mondeling of schriftelijk opvragen van informatie al gesproken worden van een vordering? Of wordt informatie pas gevorderd als dat ook zo officieel aan een getuige wordt medegedeeld? Of iets een vordering is of niet is van belang te weten, omdat getuigen alleen bij gevorderde medewerking verplicht zijn mee te werken en voor niet mee werken kunnen worden vervolgd. Onduidelijkheid over of informatie wordt gevorderd of niet kan dus ook voor onduidelijkheid zorgen over de vraag of iemand moet meewerken.

En wat kan een enquêtecommissie vervolgens doen als een getuige weigert te voldoen aan een vordering? Die getuige kan worden vervolgd, waarvan zeker een bepaalde pressie tot medewerking zal uitgaan, maar als een getuige wordt vervolgd heeft de enquêtecommissie nog (steeds) niet de gewenste informatie. De wetgever heeft de enquêtecommissie geen bevoegdheden gegeven om

alsnog aan die informatie te komen. Een enquêtecommissie kan uiteraard besluiten weigerachtige getuigen (openbaar) te horen, maar de kans is groot dat getuigen tijdens de openbare verhoren niet in staat zijn de informatie even gedetailleerd te herhalen als in de schriftelijke versie, of dat getuigen zich de informatie niet herinneren.

Het gebrek aan bevoegdheden om, als een getuige weigert te voldoen aan een vordering van de enquêtecommissie, alsnog de informatie te verkrijgen was voor de wetgever de reden om in 2008 de parlementaire enquêtecommissie onder andere de bevoegdheid te geven, al dan niet via de rechter, plaatsen te betreden om informatie op te halen. Ook kan aan het bevel tot medewerking een dwangsom worden verbonden.²³³ Dergelijke bevoegdheden heeft de lokale enquêtecommissie niet.

4.2.13. Het inzetten van openbare macht

Een andere mogelijkheid voor de enquêtecommissie om getuigen te dwingen informatie te geven, is de bevoegdheid van artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet. Op grond van die bevoegdheid kan een enquêtecommissie de openbare macht inschakelen, als een getuige weigert om te verschijnen voor verhoor. Ook dit dwangmiddel roept de nodige vragen op. Het is namelijk onduidelijk hoe, praktisch gezien, een enquêtecommissie dit dwangmiddel moet inzetten. Zo is het de vraag wie wordt bedoeld met de ‘openbare macht.’ Is dit bijvoorbeeld de politie of het Openbaar Ministerie? En kan een enquêtecommissie de openbare macht direct verzoeken om een getuige op te halen of moet dat via een deurwaarder of rechter?

De wetgever is bij het parlementaire enquêterecht een stuk duidelijker over dezelfde bevoegdheid van het parlement. Onder de openbare macht verstaat de wetgever de politie. Een parlementaire enquêtecommissie kan de openbare macht inzetten als een getuige niet aan zijn verplichtingen voldoet, dus ook als deze niet verschijnt voor een verhoor. Daarnaast kan de enquêtecommissie een weigerachtige getuige een dwangsom op laten leggen of een getuige laten gijzelen. De dwangmiddelen kunnen alleen worden ingezet via een verzoekschrift-procedure bij de rechter. De wetgever vindt de tussenkomst van de rechter van belang, omdat hij het onwenselijk vindt dat een bestuursorgaan direct dwangmiddelen in kan zetten tegen burgers, hoogstwaarschijnlijk vanwege de schen-

²³³ *Kamerstukken*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 45; Artikel 7 WPE 2008; Artikel 25 WPE 2008; Artikel 26 WPE 2008; Artikel 17 WPE 2008; Loeffen 2013, p. 75.

ding van de persoonlijke levenssfeer van de getuige.²³⁴ De wetgever wil voorkomen dat het parlement daardoor een soort eigen rechtsmacht zou gaan vormen. Daarnaast acht de wetgever rechterlijke toestemming noodzakelijk, omdat er voor getuigen geen andere mogelijkheden zijn om op te komen tegen het inzetten van die dwangmiddelen.²³⁵ De duidelijkheid en waarborgen die de WPE 2008 biedt, bij het inzetten van de openbare macht, ontbreekt bij het lokale enquêterecht.

4.3. Proportioneel gebruik: bescherming van getuigen

4.3.1. Inleiding

De wetgever hecht grote waarde aan het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zowel bij het vormgeven van het lokale enquêterecht als bij de manier waarop het lokale enquêterecht gebruikt wordt. Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen vormt dan ook de randvoorwaarde voor het gebruik van het lokale enquêterecht. Die randvoorwaarde houdt in, dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie alleen proportioneel gebruik mogen maken van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden. Dat betekent dat bij de keuze al dan niet het controle-instrument of bevoegdheden te gebruiken, een belangafweging moet worden gemaakt tussen het belang van het verkrijgen van informatie en het belang de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beschermen. Als een enquêtecommissie er bijvoorbeeld voor kiest een ambtenaar openbaar te verhoren en te bevragen op de wijze waarop die zijn werk uitvoert, terwijl de enquêtecommissie weet dat het verhoor geen nieuwe informatie zal opleveren, is er geen sprake van proportioneel gebruik van die bevoegdheid. Dat geldt ook wanneer bijvoorbeeld alle e-mails over een bepaalde periode van een ambtenaar gevorderd worden, terwijl daar ook persoonlijke informatie bij zit.

Bij de belangafweging die de gemeenteraad en de enquêtecommissie moet maken, moet in ieder geval ook de vraag worden betrokken of de gemeenteraad of enquêtecommissie met een minder belastend controle-instrument of minder belastende bevoegdheid dezelfde informatie kan verkrijgen. Als dat het geval is, dan is het niet proportioneel om alsnog de meer belastende variant te kiezen. Ook spelen het belang en de gevolgen van openbaarheid – of beslotenheid –

²³⁴ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 45.

²³⁵ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 45.

voor het onderzoek en voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen bij die belangafweging vaak een rol.

In de volgende paragrafen worden eerst de bepalingen besproken die direct van invloed zijn op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Daarbij gaat het enerzijds over regels die direct de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermen en anderzijds over regels die de gemeenteraad en de enquêtecommissie in staat stellen de voornoemde belangafweging te maken. En ondanks dat de randvoorwaarde ziet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, heeft de vormgeving van het lokale enquêterecht soms ook gevolgen voor de positie van raadsleden en de belangen die zij vertegenwoordigen. Ook deze worden besproken. Vervolgens komen de mogelijke knelpunten van de regelgeving aan de orde met betrekking tot het gebruik van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden als ultimum remedium. Daarna volgen de knelpunten, die invloed hebben op de mate waarin de openbaarheid of beslotenheid van het onderzoek bij de belangenafweging kan worden betrokken, of die de belangafweging beïnvloeden.

4.3.2. Omschrijving van en toelichting op de onderzoeksdoelstelling

Of en in welke mate een enquêtecommissie inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, wordt bepaald door het doel van de lokale enquête en de toelichting daarop. Getuigen zijn namelijk alleen verplicht om schriftelijk dan wel mondeling informatie te leveren, zolang die informatie binnen het doel van de lokale enquête valt. Ook mag een enquêtecommissie haar bevoegdheden alleen uitoefenen binnen het onderzoeksdoel van de lokale enquête. Een enquêtecommissie kan een getuige bijvoorbeeld niet op laten halen door de openbare macht voor verhoor, als niet duidelijk is dat die getuige over informatie beschikt die de enquêtecommissie nodig heeft voor haar onderzoek. Voor het beschermen van getuigen is het dus van groot belang dat het onderzoeksdoel en de toelichting nauwkeurig worden omschreven. Hoe nauwkeuriger de omschrijving, hoe kleiner de kans is dat inbreuk gemaakt wordt op belangen van getuigen, omdat bij een accurate omschrijving beter bepaald kan worden van welke getuigen informatie nodig is.²³⁶

De Gemeentewet waarborgt niet dat de onderzoeksdoelstelling nauwkeurig wordt omschreven. In artikel 155a, tweede lid, Gemeentewet is alleen bepaald dát de gemeenteraad in het raadsbesluit waarmee de lokale enquête wordt in-

²³⁶ Snel, p. 43.

gesteld het doel moet omschrijven en toelichten, maar niet hoe specifiek deze moet zijn.

Wellicht wilde de wetgever niet dat het doel heel specifiek wordt omschreven. De gemeenteraad loopt dan namelijk de kans dat de enquêtecommissie tussentijds terug moet naar de gemeenteraad voor aanpassing van de doelstelling, omdat die té specifiek is. De onderzoeksdoelstelling wordt, voor aanpassing daarvan, dan opnieuw het onderwerp van het openbare politieke debat, hetgeen veel tijd kan kosten. Bovendien bestaat het risico dat de gemeenteraad, derden of het college zich daardoor met de inhoud van het lopende onderzoek gaan bemoeien en dat kan de onafhankelijkheid van het onderzoek ondermijnen.

Een specifieke doelstelling draagt dus bij aan het beschermen van de belangen van getuigen, terwijl een meer algemene doelstelling voorkomt dat een enquêtecommissie tussentijds terug moet naar de gemeenteraad. Gemeenteraden moeten proberen een balans te vinden tussen beide belangen.

4.3.3. Het vorderen van informatie: het redelijk oordeel van de enquêtecommissie

Een getuige is alleen verplicht om bescheiden aan de enquêtecommissie te geven, als die informatie naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het doen van het onderzoek. Kan de enquêtecommissie niet uitleggen waarvoor zij de gevorderde informatie nodig heeft, dan treedt ze daarmee buiten haar bevoegdheid en is een getuige niet verplicht om de gevorderde bescheiden te geven. Met deze bepaling lijkt de wetgever getuigen te willen beschermen. Door de bevoegdheid informatie te vorderen te koppelen aan een noodzakelijkheidsvereiste kan worden voorkomen dat persoonsgegevens en persoonlijke informatie onnodig bij een lokale enquête worden betrokken.

Maar wanneer is informatie 'nodig' voor het doen van onderzoek? Nergens wordt het noodzakelijkheidsvereiste uitgelegd. Heeft de enquêtecommissie alleen informatie 'nodig' waarmee ze de onderzoeksvraag kan beantwoorden of juist alle informatie die ook maar enig verband heeft met de onderzoeksdoelstelling?

Als een enquêtecommissie alleen informatie mag vorderen waarmee ze de onderzoeksvraag kan beantwoorden, dan worden zo min mogelijk persoonlijke gegevens van getuigen bij het onderzoek betrokken. Enquêtecommissies zullen

echter bij de start van het onderzoek vaak niet weten welke informatie getuigen hebben, welke informatie daarvan nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag en welke informatie de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan schaden. Het is goed voor te stellen dat enquêtecommissies aan getuigen verzoeken om alle informatie aan te leveren, die op enige wijze verband houdt met de onderzoeksdoelstelling. Pas tijdens het bestuderen van die bescheiden zal blijken welke informatie daaruit daadwerkelijk nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, en welke niet. Op die manier is de kans het grootst dat een enquêtecommissie geen belangrijke informatie mist, maar ook dat persoonlijke gegevens van getuigen gevorderd worden, waarvan later blijkt dat ze niet gegeven hadden hoeven worden, omdat ze niet nodig waren voor het onderzoek.

Wat van het voorgaande ook zij, het is uiteindelijk de enquêtecommissie zelf die naar redelijkheid moet oordelen of zij informatie nodig heeft en dus van getuigen vordert. Op grond van het voorgaande is het dus de enquêtecommissie die het belang van het beschermen van getuigen ook bij hun afweging moet betrekken.

4.3.4. De voorgesprekken

De voorgesprekken, die al even genoemd werden in hoofdstuk 2, vormen in praktisch opzicht een belangrijk onderdeel van het onderzoeksproces. De wetgever heeft de mogelijkheid om voorgesprekken te voeren niet in de Gemeentewet opgenomen. Een enquêtecommissie heeft strikt genomen ook geen bevoegdheid nodig om burgers uit te nodigen voor een gesprek, maar het noemen van voorgesprekken in de wetgeving zou wel duidelijkheid kunnen geven over de verschillende soorten gesprekken die gevoerd kunnen worden, zoals voorgesprekken, besloten verhoren en openbare verhoren.

Als een enquêtecommissie nu een getuige uitnodigt voor een voorgesprek, dan bestaat de kans dat deze getuige niet weet wat de status is van het gesprek. Dat is voor getuigen wel van belang om te weten, want het soort gesprek bepaalt of getuigen verplicht zijn mee te werken, of ze over immuniteit beschikken, of ze recht op bijstand hebben en op welke manier de gegeven informatie door de enquêtecommissie mag worden gebruikt. Ook is duidelijkheid over de status van het gesprek relevant voor de vraag in hoeverre geheimhouding kan worden opgelegd. Als voorgesprekken worden gevoerd tijdens de beraadslaging van de enquêtecommissie, dan kan geheimhouding worden opgelegd op grond

van de belangen genoemd in artikel 10 Wob, maar bij verhoren moet sprake zijn van gewichtige redenen.

Het gebrek aan duidelijkheid over de voorgesprekken zorgde bij gebruik van het parlementaire enquêterecht daadwerkelijk voor, de hiervoor genoemde, onduidelijkheid bij getuigen over hun rechten en plichten. Die onduidelijkheid en het feit dat de voorgesprekken een belangrijk onderdeel zijn van de parlementaire enquêtes, vormde voor de wetgever in 2008 de aanleiding om de voorgesprekken op te nemen en verder te regelen in de WPE 2008.²³⁷

Het is de vraag of het gebrek aan regelgeving bij lokale enquêtes dezelfde onduidelijkheid oplevert. Wellicht nemen de voorgesprekken bij lokale enquêtes een minder belangrijke plaats in dan bij parlementaire enquêtes of bestaat geen onduidelijkheid bij getuigen en leden van de enquêtecommissie over de voorgesprekken. In dat geval lijkt het gebrek aan regelgeving geen probleem te zijn. Dat wordt anders als de voorgesprekken wel belangrijk zijn bij een lokale enquête, bijvoorbeeld als belangrijke informatie wordt verkregen tijdens voorgesprekken. In dat geval zou het belang van de voorgesprekken al voldoende reden zijn de mogelijkheid daarvan in de Gemeentewet te regelen.

4.3.5. Besloten verhoren

Dat openbare verhoren belastend zijn voor getuigen, behoeft weinig uitleg. Getuigen worden gedwongen om aan meekijkende derden en de media, een verklaring af te leggen, waarbij de kans groot is dat die verklaring ook betrekking heeft op hun persoonlijke levenssfeer. Een minder belastende manier om van getuigen mondelinge informatie te krijgen is het besloten horen van getuigen. Al komen besloten verhoren de legitimatie van het onderzoek niet ten goede. Ter bescherming van getuigen zou het logisch zijn dat een enquêtecommissie getuigen eerst besloten hoort en pas openbaar, als de pressie van de openbaarheid nodig is om informatie van getuigen te krijgen.

Artikel 155c, zevende lid, Gemeentewet bepaalt echter, dat getuigen pas besloten verhoord mogen worden als daarvoor gewichtige redenen zijn. De term 'gewichtige redenen' doet vermoeden dat besloten verhoren niet het uitgangspunt vormen, maar juist de uitzondering. De uitleg van de wetgever bij de parlementaire enquête bevestigt dit vermoeden. Ook een parlementaire enquêtecommissie mag getuigen pas besloten verhoren, als daarvoor gewichtige

²³⁷ Artikel 8 WPE 2008.

redenen zijn. Die redenen moeten zwaarder wegen dan het belang van openbaarheid van de verhoren. Als voorbeelden worden genoemd de goede voortgang van het onderzoek, bijzondere belangen van getuigen, deskundigen of derden, bescherming van de privacy, bescherming van betrokkenen of het wegnemen van een verschoningsgrond waarop een getuige bij een openbaar verhoor wel een beroep zou kunnen doen.²³⁸ Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen zou, gezien die voorbeelden, een gewichtige reden kunnen zijn om een getuige besloten te horen. De vraag is in hoeverre enquêtecommissies kunnen voorzien dat de persoonlijke levenssfeer van een getuige in het geding kan komen én of ze het beschermen van dat belang wel zwaarwegend genoeg vinden.

4.3.6. Openbare verhoren: de invloed van media

Een ander element dat van invloed kan zijn op de persoonlijke levenssfeer van getuigen bij openbare verhoren is de invloed van de media. Dat de openbaarheid van de verhoren inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, omdat getuigen gedwongen kunnen worden om persoonlijke informatie te geven, werd al besproken. Bij de parlementaire enquêtes blijkt dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen nog meer in het gedrang komt door de directe verslaglegging (radio en televisie) van de openbare verhoren. In 2008 heeft de wetgever het daarom mogelijk gemaakt om, als daar gewichtige redenen voor zijn, getuigen openbaar te horen zonder dat derden daar beeld- of geluidsregistraties van mogen maken.²³⁹ Op die manier wordt het belang van de openbaarheid gediend, doordat derden de verhoren wel kunnen bijwonen en komt de persoonlijke levenssfeer van getuigen minder snel in het gedrang.

Het beschermen van getuigen tegen de invloed van de media kan dus van belang zijn. De regeling van het lokale enquêterecht biedt de enquêtecommissie echter niet de mogelijkheid om getuigen te beschermen tegen de invloed van de media.

4.3.7. Het inzetten van de openbare macht

Zoals eerder is beschreven kunnen getuigen die weigeren te verschijnen voor een verhoor, waarvoor zij zijn opgeroepen, gedwongen worden door de openbare macht alsnog te verschijnen. Het is maar de vraag of het ophalen van een

²³⁸ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 19.

²³⁹ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 19; Artikel 11, tweede lid WPE 2008.

getuige door de openbare macht, op basis van de huidige bepaling, in overeenstemming is met artikel 8 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 8 ERVM bepaalt dat ‘eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Daaronder valt ook iemands lichamelijke integriteit.’²⁴⁰

Het ophalen van een getuige door de openbare macht is een aantasting van de lichamelijk integriteit en het privéleven van een getuige. Uit jurisprudentie blijkt dat de overheid wel een inbreuk mag maken op iemands lichamelijk integriteit en privéleven, maar dat het overheidsoptreden dan wel een basis moet hebben in het nationale recht, waarbij de wettelijke bepaling moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.²⁴¹ Een van die kwaliteitseisen is dat de bevoegdheid niet te ruim geformuleerd mag zijn en het duidelijk moet zijn op welke manier inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen.²⁴² Het verwijzen naar gelijksoortige bepalingen is daarvoor niet voldoende.²⁴³ De inbreuk op iemands lichamelijke integriteit en privéleven wordt sneller toegestaan, als dat gebeurt met rechterlijke toestemming.

De bepaling uit de Gemeentewet voldoet niet aan de eisen die het EVRM stelt. Artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet maakt niet duidelijk wanneer en hoe de openbare macht wordt ingezet. De Gemeentewet bevat niet de procedurele duidelijkheid en waarborgen die de WPE 2008 wel biedt. Ook blijkt nergens uit dat een enquêtecommissie eerst rechterlijke instemming moet hebben, vóórdat de openbare macht wordt ingezet. Nadat een enquêtecommissie heeft besloten de openbare macht in te zetten, kan een getuige bezwaar maken tegen dat besluit. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen is dan echter al gemaakt.

²⁴⁰ EHRM 25 maart 1993, NJ 1995, 725 m.nt. EAA (*Costello-Roberts*).

²⁴¹ EHRM, 16 december 1997, nr. 20972/92, ECLI:NL:XX:1997:AD4545 (*Raninen v. Finland*); EHRM, 24 april 1990, nr. seriesA176A/ seriesA176B, ECLI:NL:XX:1990:AD5851, m.nt. E.J. Dommering (*Kruslin*); EHRM 29 juni 2006, nr. 54934/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0629JUD005493400 (*Weber en Saravia*); EHRM 1 juli 2008, nr. 58243/00, NJ 2010, 26, m.nt. E.J. Dommering (*Libbert v. UK*); EHRM 22 november 2012, nr. 39315/06, ECLI:NL:XX:2012:BY6026, m.nt. E.J. Dommering (*Telegraaf Media Nederland Landelijke Media e.a. v. Nederland*).

²⁴² EHRM, 25 March 1983, nr. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 and 7136/75, ECLI:NL:XX:1983:AC7928, m.nt. E.A. Alkema (*Silver and Others v. the United Kingdom*); EHRM, 24 april 1990, nr. seriesA176A/ seriesA176B, ECLI:NL:XX:1990:AD5851, m.nt. E.J. Dommering (*Kruslin*).

²⁴³ EHRM, 24 april 1990, nr. seriesA176A/ seriesA176B, ECLI:NL:XX:1990:AD5851, m.nt. E.J. Dommering (*Kruslin*).

Als door een enquêtecommissie de openbare macht ingezet wordt op basis van de bevoegdheid zoals die nu in de Gemeentewet is neergelegd en zonder rechterlijke toestemming, tegen iemand die mogelijk mondeling informatie zou kunnen verstrekken en die weigert mee te werken, dan is dat dus in strijd met artikel 8 EVRM. Het enkele feit dat het inzetten van de openbare macht, op basis van het huidige artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet, in strijd is met artikel 8 EVRM, zou voldoende aanleiding moeten zijn dat artikel aan te passen. Gebeurt dit niet, dan ontbreekt een belangrijk dwangmiddel voor de enquêtecommissie om informatie te kunnen verkrijgen, wat de waarheidsvinding niet ten goede komt.

4.3.8. Verschoningsgronden

Verschoningsgronden zijn bedoeld om de belangen van getuigen te beschermen door getuigen de bevoegdheid geven om, door een beroep te doen op een bepaald belang, zich te ontdoen van een wettelijke plicht ergens aan mee te werken.

Op grond van artikel 155e, eerste lid, Gemeentewet, kunnen getuigen zich verschonen van de medewerkingsplicht, als het meewerken onevenredige schade toebrengt aan het belang van hun beroep, onderneming of de onderneming, waarbij ze werkzaam zijn. Gezien de termen 'beroep' en 'onderneming', lijkt de wetgever privaatrechtelijke dienstverbanden en privaatrechtelijke rechtspersonen te bedoelen. Het is opvallend dat de wetgever deze verschoningsgrond in de Gemeentewet heeft opgenomen, omdat private partijen niet verplicht zijn mee te werken aan een lokale enquête. Als zij niet mee willen werken, dan hebben ze daarvoor geen beroep op een verschoningsgrond nodig. Ze kunnen medewerking gewoon weigeren. Het is dus de vraag of gebruik wordt gemaakt van deze verschoningsgrond. Als dat niet het geval is dan is het een nutteloze bepaling.

Getuigen kunnen zich niet verschonen van medewerking door een beroep te doen op het belang van bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Het is opvallend dat een dergelijke verschoningsgrond ontbreekt, vooral omdat de wetgever het belangrijk vindt dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen zo veel mogelijk wordt beschermd bij een lokale enquête.

Bij een parlementaire enquête kunnen getuigen zich wél verschonen van de plicht mee te werken door een beroep te doen op het belang van hun persoonlijke levenssfeer. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer is als verschoningsgrond in de WPE 2008 aan het parlementaire enquêterecht toegevoegd.

4. JURIDISCHE ANALYSE VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Reden voor die toevoeging was dat de wetgever het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van zodanig fundamenteel belang vond, dat getuigen zich daarop zouden moeten kunnen beroepen. Daarnaast kon de verplichting mee te werken, volgens de wetgever, in sommige gevallen in strijd zijn met het proportionaliteitsvereiste van artikel 8 EVRM, zolang voor getuigen geen beroep mogelijk is op een verschoningsgrond die hun persoonlijke levenssfeer beschermt. De verschoningsgrond zorgt dat enquêtecommissies gedwongen worden een afweging te maken tussen het belang van waarheidsvinding en het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Daarmee voldoet de WPE 2008 wel aan het proportionaliteitsvereiste van artikel 8 EVRM.²⁴⁴

Het is de vraag of de verplichting tot medewerking bij het lokale enquêterecht de toets van artikel 8 EVRM kan doorstaan, nu getuigen zich niet kunnen beroepen op het beschermen van hun persoonlijke levenssfeer. Omdat de wetgever ervan uitgaat dat dit bij de parlementaire enquête soms niet het geval zal zijn, geldt dat ook voor het lokale enquêterecht.

De mogelijkheid van schending van artikel 8 ERVM is een juridisch probleem, maar in hoeverre speelt de persoonlijke levenssfeer van getuigen bij lokale enquêtes een rol? Bij het schaden van de persoonlijke levenssfeer denk je vooral aan de persoonlijke belangen van private partijen, maar die zijn niet verplicht mee te werken en hoeven zich dus ook niet te verschonen. De wetgever gaat er echter ook vanuit dat het “onontkoombaar” is dat het houden van een lokale enquête “kan leiden tot aantasting van de persoonlijke levenssfeer van onder andere (ex)ambtenaren.”²⁴⁵ Maar in hoeverre is die aantasting zodanig dat ze tegen inbreuk daarop beschermd zouden moeten worden?

Een andere opvallende bepaling in het kader van verschoningsgronden is artikel 155e, derde lid, Gemeentewet. Daarin wordt aan allerlei, aan het openbaar bestuur gerelateerde, personen het recht gegeven zich te verschonen, als blijkt dat het meewerken aan een lokale enquête in strijd is met het openbaar belang, behalve aan raadsleden. Raadsleden zijn dus verplicht mee te werken aan een lokale enquête, en kunnen daartoe zelfs worden gedwongen, ook als dat het openbaar belang zou schaden.

²⁴⁴ *Kamerstukken II*, 30 415, nr. 3, p. 44.

²⁴⁵ *Kamerstukken I*, 2001/02, 27 751, nr. 10, p. 16.

Tijdens het parlementaire debat werd aan de indieners van het wetsvoorstel gevraagd of het niet denkbaar is dat raadsleden ook een beroep kunnen, of zelfs moeten, doen op deze verschoningsgrond.²⁴⁶ Uit het antwoord van de indieners blijkt dat zij dat ondenkbaar vonden. Het is een bewuste keuze om raadsleden uit te sluiten van deze verschoningsgrond, met als reden dat de verschoningsgrond is gekoppeld aan de inlichtingenplicht van artikel 169, derde lid, Gemeentewet.²⁴⁷ Op grond van die bepaling zijn alleen wethouders en burgemeesters niet verplicht om de gemeenteraad inlichtingen te verstrekken als dat in strijd is met het openbaar belang.²⁴⁸

Ondanks dat het voorgaande weinig te maken heeft met het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, roept de koppeling van het verschoningsrecht aan artikel 169 Gemeentewet toch vragen op. Wat betekent die koppeling voor het lokale enquêterecht? Zagen de indieners het lokale enquêterecht als verlengstuk van de inlichtingenplicht van artikel 169 Gemeentewet? In dat geval zouden raadsleden niet alleen moeten worden uitgesloten van het verschoningsrecht, maar ook van de verplichting mee te werken. De inlichtingenplicht heeft immers óók geen betrekking op raadsleden. Als de wetgever het lokale enquêterecht níét zag als verlengstuk van de inlichtingenplicht, dan is onduidelijk wat andere, niet normatieve, redenen zijn om raadsleden uit te sluiten van deze verschoningsgrond.

4.3.9. Dwangmiddelen tegen raadsleden

Raadsleden zijn verplicht mee te werken aan een lokale enquête. Die medewerking kan zelfs worden afgedwongen. De enquêtecommissie heeft de bevoegdheid om informatie van raadsleden te vorderen, weigerachtige raadsleden te laten ophalen door de openbare macht en aangifte te doen tegen raadsleden die niet de waarheid spreken tijdens een verhoor onder ede.

Het afdwingen van medewerking van Kamerleden is bij het parlementaire enquêterecht uitgesloten.²⁴⁹ Een parlementaire enquêtecommissie kan geen dwangmiddelen inzetten tegen een weigerachtig Kamerlid. De wetgever heeft die uitzondering voor Kamerleden gemaakt vanuit de overtuiging dat het inzetten van dwangmiddelen in strijd is met de constitutionele verhoudingen tussen

²⁴⁶ *Kamerstukken I*, 2002/03, 28 243, nr. 34a, p. 4.

²⁴⁷ *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 243, nr. 3, p. 7.

²⁴⁸ *Kamerstukken I*, 2002/03, 28 243, nr. 34a, p. 4.

²⁴⁹ Artikel 29 WPE 2008.

de Kamerleden onderling. Daarnaast wil de wetgever politieke afrekening voorkomen.²⁵⁰ Met de constitutionele verhouding tussen Kamerleden onderling bedoelt de wetgever vermoedelijk dat in een democratie volksvertegenwoordigers de politieke strijd aan dienen te gaan vanuit een gelijkwaardige positie in het openbare politieke debat. Het is vervolgens de kiezer die de volksvertegenwoordigers op hun handelen beoordeelt. Het lokale enquêterecht biedt nu de mogelijkheid om die politieke strijd ook tijdens het onderzoek te voeren.

In tegenstelling tot het parlementaire enquêterecht staat het lokale enquêterecht de enquêtecommissie wel toe weigerachtige raadsleden te dwingen tot medewerking. Dwangmiddelen tegen raadsleden zorgen niet alleen voor ongelijkheid tussen de raadsleden van de enquêtecommissie en de raadsleden die door hen gedwongen worden informatie te geven, maar ook worden raadsleden voor hun – weigerachtige – handelen ineens strafrechtelijke afgerekend en niet politiek.

De wetgever heeft niet aangegeven waarom de constitutionele verhouding tussen raadsleden onderling zodanig verschilt van de verhouding tussen Kamerleden onderling, dat het inzetten van dwangmiddelen bij een lokale enquête níét in strijd zou zijn met de constitutionele verhoudingen.

4.3.10. Algemene wet bestuursrecht

De wetgever heeft bepaalde besluiten, die genomen worden in het kader van een lokale enquête, aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het gaat om het besluit een onderzoek te houden, het besluit de omschrijving van het onderzoek te wijzigen, een vordering om documenten te verstrekken, een vordering om als getuige of deskundige te verschijnen en het besluit dat getuigen alleen worden verhoord na het afleggen van de eed of belofte.²⁵¹ Door deze besluiten aan te merken als Awb-besluiten hebben belanghebbenden, waaronder ook getuigen, de mogelijkheid om tegen die besluiten in bezwaar en beroep te gaan.²⁵²

Het van toepassing verklaren van de Awb op de hiervoor genoemde besluiten, brengt zo veel onduidelijkheden met zich mee, dat het maar de vraag is of de gewenste rechtsbescherming wordt geboden. Als eerste is het de vraag wie be-

²⁵⁰ Artikel 29 WPE 2008; artikel 192 Wetboek van Strafrecht.

²⁵¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 38.

²⁵² *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 36; H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht: Rechtsbescherming tegen overheid*, Boom juridisch 2019, p. 105.

zwaar en beroep kunnen indienen. Voor het instellen van bewaar en beroep moet je belanghebbende zijn. Iemand is belanghebbende bij een Awb-besluit als er sprake is van een eigen, persoonlijk en direct geraakt belang dat objectief bepaalbaar is en voldoende actueel.²⁵³ Het belanghebbende criterium levert weinig vragen op bij het besluit om van een getuige informatie te vorderen, getuigen op te roepen voor verhoor of getuigen de eed af te laten leggen. Die besluiten zullen persoonlijk gericht zijn aan getuigen en creëren direct een objectieve verplichting voor getuigen die zelfs kan worden afgedwongen.²⁵⁴ Dat ligt minder eenvoudig bij het besluit een lokale enquête te houden of het besluit de omschrijving te wijzigen. Het is onduidelijk wie belanghebbenden zijn bij die besluiten. Zijn bijvoorbeeld alle personen die wettelijk verplicht zijn mee te werken belanghebbende? Ten tijde van het besluit een lokale enquête te houden of het wijzigen van de onderzoeksdoelstelling zal niet gelijk duidelijk zijn welke getuigen opgeroepen gaan worden voor verhoor. Het enkele feit dat iemand als getuige wettelijk verplicht kan worden mee te werken, lijkt onvoldoende onderscheidend om diegene als belanghebbende aan te merken.

Naast de theoretische discussie over het belanghebbendebegrip, is het de vraag of getuigen in de praktijk bezwaar of beroep willen instellen tegen de besproken besluiten. Het besluit een lokale enquête te houden, het oproepen van een getuige voor verhoor en laten afleggen van de eed door getuigen, creëert misschien wel een verplichting voor getuigen, maar van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is pas sprake, als die verplichtingen worden afgedwongen. Als de enquêtecommissie dwangmiddelen wil inzetten, dan moet ze daarover apart beslissen. Het ligt meer voor de hand dat getuigen tegen het inzetten van dwangmiddelen, zoals het besluit de openbare macht in te zetten, bezwaar of beroep willen instellen. Die besluiten heeft de wetgever, vreemd genoeg, niet als besluiten in de zin van de Awb aangemerkt, waardoor getuigen daar niet tegen in bezwaar en beroep kunnen.

Als bezwaar of beroep ingesteld wordt tegen de hiervoor genoemde besluiten dan is het, los van de vraag of iemand belanghebbende is, de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de rechter oordeelt over die besluiten. Het besluit om een lokale enquête te houden of de onderzoeksdoelstelling te wijzigen, is een politieke beslissing. Zal een rechter bij beroep tegen het instellingsbesluit of het wij-

²⁵³ Zie voor de vereisten en de uitleg van het belanghebbende criterium Bröring 2019, p. 105.

²⁵⁴ Zie voor de vereisten en de uitleg van het belanghebbende criterium Bröring 2019, p. 105.

zigingsbesluit, in het kader van de machtenscheiding, niet altijd oordelen dat hij niet mag treden in een dergelijk politiek oordeel?

Rechterlijke inmenging is beter voor te stellen als het gaat om het besluit informatie te vorderen van getuigen, getuigen op te roepen voor verhoor of het laten afleggen van de eed. Een rechter kan, in bepaalde gevallen, beoordelen of bijvoorbeeld het oproepen van een getuige te rechtvaardigen was, zonder daar een politiek oordeel over te moeten geven. Het is wel de vraag of een rechterlijk oordeel ook gewenst is als het gaat om het vorderen van informatie van de wethouder. Een wethouder is, op grond van artikel 169 Gemeentewet, altijd verplicht informatie te geven. Ook hier geldt dat met een weigerachtige wethouder alleen politiek afgerekend kan worden. Een rechter beoordeelt normaliter ook niet of een wethouder moet voldoen aan zijn inlichtingenplicht.

Samenvattend lijkt het moeilijk te bepalen wie belanghebbenden zijn bij het besluit een lokale enquête te houden en de onderzoeksdoelstelling te wijzigen. Ook lijkt een inhoudelijk rechterlijk oordeel over die besluiten in strijd met de gedachten van de machtenscheiding, omdat een rechter zich daarvoor zou moeten mengen in de politieke besluitvorming van de gemeenteraad. Bij de overige besluiten lijkt het belanghebbendebegrip en een rechterlijke toetsing minder vragen op te roepen, maar daarbij is het de vraag of getuigen wel behoefte hebben aan rechtsbescherming. Getuigen willen hoogstwaarschijnlijk niet opkomen tegen de verplichting mee te werken, maar tegen het afdwingen van die medewerking, omdat dan hun persoonlijke belangen worden geschonden. Tegen het besluit om dwangmiddelen in te zetten bestaat echter niet de mogelijkheid in bezwaar of beroep te gaan. Het is, op grond van voorgaande, nog maar de vraag hoeveel rechtsbescherming de mogelijkheid van bezwaar en beroep daadwerkelijk biedt.

4.4. Proportioneel gebruik: ultimum remedium

4.4.1. Inleiding

Om getuigen te beschermen gaat de wetgever ervan uit dat het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden alleen gebruikt worden als er geen minder belastende manier is om aan de gewenste informatie te komen. Het ontbreekt het lokale enquêterecht echter op een aantal punten aan waarborgen, die zorgen dat het controle-instrument en de bevoegdheden ook daadwerkelijk als ultimum remedium ingezet worden. Die knelpunten worden in de volgende paragrafen besproken.

4.4.2. Het ontbreken van een evenredigheidsbeginsel

Nergens in de Gemeentewet, is een algemene waarborg te vinden die zorgt dat het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden worden gebruikt als ultimum remedium. Bij de parlementaire enquête hecht de wetgever zoveel waarde aan het gebruik van het controle-instrument als ultimum remedium, dat in de WPE 2008 een algemeen evenredigheidsbeginsel is opgenomen. Daarin is bepaald dat een parlementaire enquêtecommissie haar bevoegdheden alleen uitoefent voor zover dat naar haar redelijk oordeel nodig is.²⁵⁵ De wetgever heeft meerdere keren aangegeven dat het evenredigheidvereiste óók inhoudt dat de enquêtecommissie alleen gebruik mag maken van haar bevoegdheden, als er geen minder belastende mogelijkheden zijn.²⁵⁶

Een vergelijkbare bepaling ontbreekt bij het lokale enquêterecht. De Gemeentewet bepaalt, in artikel 155b, eerste lid, alleen dat de enquêtecommissie informatie mag vorderen die naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het doen van het onderzoek. Onduidelijk is of hieruit ook voortvloeit dat van de bevoegdheid pas gebruik mag worden gemaakt als er geen andere, minder belastende mogelijkheden zijn om de informatie te krijgen.

4.4.3. De openbare verhoren onder ede

Zoals eerder beschreven kunnen openbare verhoren belastend zijn voor getuigen. Het expliciet ontbreken van een evenredigheidsnorm in de Gemeentewet kan tot gevolg hebben dat enquêtecommissies getuigen horen, zonder per getuige af te wegen of een verhoor daadwerkelijk nodig is voor het verkrijgen van informatie. Daarnaast vergroot dit – vooral bij de verhoren – het risico dat bij verhoren andere belangen dan waarheidsvinding een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld het ter verantwoording roepen van getuigen of het maken van een politiek statement. In beide gevallen worden belangen van getuigen onnodig geschaad.

Het horen van getuigen onder ede belast een getuige, omdat een getuige bij het spreken van onwaarheden strafrechtelijk vervolgd kan worden. In het kader van het zo min mogelijk belasten van getuigen, zou het logisch zijn als een enquêtecommissie alleen getuigen de eed afneemt, als ze vermoed anders niet alle, waarheidsgetrouwe, informatie te krijgen. Daarvoor zou een enquêtecommissie per getuige moeten kunnen afwegen of dezelfde informatie kan worden ver-

²⁵⁵ Artikel 4, tweede lid WPE 2008.

²⁵⁶ *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 3, p. 14; *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 415, nr. 10, p. 5.

kregen. In tegenstelling tot de parlementaire enquête, is het bij een lokale enquête echter niet mogelijk om onderscheid te maken tussen getuigen, als het om het afleggen van de eed gaat.²⁵⁷

4.5. Proportioneel gebruik: openbaarheid

4.5.1. Inleiding

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het belang van openbaarheid, ook bij het lokale enquêterecht, een belangrijke rol speelt. Openbaarheid van het onderzoek geeft burgers namelijk de mogelijkheid om het werk van de gemeenteraad te kunnen volgen en draagt daardoor bij aan de democratische legitimatie van het handelen van de enquêtecommissie en de gemeenteraad. Ook kan openbaarheid zorgen dat getuigen de waarheid spreken vanwege de kans dat onwaarheden kunnen worden opgemerkt door derden.

Openbaarheid kan ook bepaalde belangen schaden, waaronder de persoonlijke levenssfeer van getuigen, bijvoorbeeld als persoonlijke informatie wordt geopenbaard. Naast de gevolgen voor getuigen, kan openbaarheid ook tot gevolg hebben dat de enquêtecommissie niet ongestoord haar werk kan doen. Het kan het onderzoek schaden, omdat derden zich met de inhoud van het onderzoek gaan bemoeien. Al die belangen kunnen beschermd worden door het onderzoek besloten uit te voeren of door het opleggen van geheimhouding. De keerzijde van beslotenheid en geheimhouding is, logischerwijs, dat het handelen van de gemeenteraad of enquêtecommissie dan niet langer inzichtelijk is voor derden, en dus niet verzekerd is van democratische legitimatie, en onwaarheden minder snel aan het licht zullen komen.

Willen gemeenteraden en enquêtecommissies proportioneel gebruik maken van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden, dan moeten al die belangen worden afgewogen. De volgende bepalingen hebben invloed op die belangafweging.

4.5.2. Geheimhouding van bescheiden

Een enquêtecommissie heeft de bevoegdheid om geheimhouding op te leggen op bescheiden, op grond van artikel 155a, vierde lid jo. Artikel 86, eerste lid, Gemeentewet jo. artikel 10 Wob. In het belang van de openbaarheid moet een

²⁵⁷ Artikel 13, eerste lid WPE 2008.

enquêtecommissie zorgvuldig afwegen of en waarop geheimhouding wordt opgelegd. Het opleggen van geheimhouding wordt voorafgegaan door een aantal andere beslissingen.

De enquêtecommissie moet eerst een vergadering beleggen die niet openbaar is. Alleen tijdens een besloten vergadering kan een enquêtecommissie geheimhouding opleggen. Tijdens die besloten vergadering moet de enquêtecommissie bepalen op welke stukken, die tijdens die vergadering worden besproken of overhandigd zijn, zij geheimhouding wil opleggen. Ze kan die geheimhouding pas daadwerkelijk opleggen als daarmee een belang wordt gediend dat is genoemd in artikel 10 Wob. Een enquêtecommissie moet voor alle bescheiden waarop zij geheimhouding wil leggen, per stuk, kunnen beargumenteren welk belang gediend is met het opleggen van de geheimhouding.

Ondanks dat de hiervoor beschreven stappen redelijk duidelijk zijn, is het de vraag of die stappen ook daadwerkelijk worden gezet. Een gelijksoortige bepaling als artikel 155a, vierde lid jo. artikel 86, eerste lid, Gemeentewet, zorgde bij de parlementaire enquêtecommissies namelijk voor veel onduidelijkheid over het opleggen van geheimhouding. Onduidelijk was of een algemene geheimhouding mocht worden opgelegd en wanneer die geheimhouding weer zou worden opgeheven. Parlementaire enquêtecommissies blijken daarnaast vaak de behoefte te hebben aan de mogelijkheid om het gehele onderzoeksdossier aan de openbaarheid te onttrekken, zolang het onderzoek loopt, om te voorkomen dat derden zich ermee gaan bemoeien. De wetgever heeft in 2008 een einde willen maken aan alle onduidelijkheid en tegemoet willen komen aan de behoefte van de enquêtecommissies. Daarom is in artikel 37, eerste lid, WPE opgenomen, dat niemand, tot op de dag waarop de commissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer, recht heeft op inzage in documenten die onder de commissie berusten.²⁵⁸

4.5.3. Openbaarheid en archivering van het onderzoeksdossier

Het belang van openbaarheid voor het krijgen van democratische legitimatie voor het onderzoek en de uitkomsten geldt vooral nadát het onderzoek is afgerond. Achteraf moeten derden kunnen controleren hoe de enquêtecommissie het onderzoek heeft uitgevoerd en tot bepaalde conclusies is gekomen. Dat kan alleen als derden het volledige onderzoeksdossier kunnen inzien.

De wetgever heeft niet geregeld uit welke stukken een onderzoeksdossier moet

²⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 21.

bestaan, wat met het onderzoeksdossier gebeurt nadat de lokale enquête is afgerond en in hoeverre geheimhouding kan worden opgelegd. Eenzelfde gebrek aan regelgeving zorgde bij het parlementaire enquêterecht voor grote onduidelijkheid over de vraag wat moet gebeuren met het onderzoeksdossier en wie inzage heeft in het dossier, nadat het onderzoek is afgerond. Deze onduidelijkheid heeft de wetgever geprobeerd weg te nemen in de WPE 2008. De WPE 2008 regelt nu uit welke stukken het onderzoeksdossier bestaat, wat met het dossier gebeurt en wie het dossier mag inzien na de afronding van het onderzoek en wie beperkingen kunnen stellen aan de openbaarheid van het dossier.²⁵⁹

Een inzichtelijk, compleet onderzoeksdossier is dus van belang voor de democratische legitimatie en gebrek aan regelgeving kan zorgen voor onduidelijkheid met betrekking tot het bewaren en inzichtelijk maken van het onderzoeksdossier.

4.6. De onderzoeksverordening

Veel van de in dit hoofdstuk besproken punten kunnen nader worden geregeld in de onderzoeksverordening. De wetgever heeft namelijk gekozen om, in artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet, de gemeenteraad op te dragen een onderzoeksverordening op te stellen, voorafgaande aan een lokale enquête. Daar is voor gekozen, zodat de gemeenteraad met een onderzoeksverordening het lokale enquêterecht verder kan structureren. De regels uit de verordening zouden bijvoorbeeld de bescherming van getuigen nader kunnen regelen, door te bepalen dat het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden alleen gebruikt worden als ultimum remedium. Ook zou geregeld kunnen worden wanneer het onderzoek in beslotenheid of in de openbaarheid wordt gehouden. Dit roept de vraag op of de verordeningen een antwoord bieden op de besproken knelpunten, zoals de WPE 2008 dat bij de parlementaire enquête doet.

Of gemeenteraden de verordening daadwerkelijk gebruiken om het lokale enquêterecht op die manier verder te structureren is nog maar de vraag, omdat nergens is aangegeven hoe ze dat moeten doen. Artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet bepaalt alleen dat de gemeenteraad een verordening moet vaststellen, waarin in ieder geval is geregeld hoe de enquêtecommissie ambtelijk wordt ondersteund. Uit paragraaf 4.2.6 bleek al dat het nog maar de vraag is of gemeenteraden gebruik maken van ambtelijke ondersteuning, vanwege de lastige

²⁵⁹ Artikel 35 WPE 2008; Artikel 39 WPE 2008; Artikel 40 WPE 2008.

positie waarin ambtenaren dan terecht kunnen komen. Wat de gemeenteraad verder in de verordening kan of moet regelen, wordt nergens duidelijk. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was, in artikel 155d, eerste lid, Gemeentewet opgenomen dat de gemeenteraad in de verordening ook de geheimhouding verder kan regelen. Als voorbeeld werd in de Memorie van Toelichting genoemd dat de gemeenteraad in de verordening aan kan geven welke belangen gediend zouden moeten worden met het opleggen van geheimhouding.²⁶⁰ Om onduidelijke redenen is die bepaling weer uit het wetsvoorstel gehaald.

4.7. Slotbeschouwing

Op basis van dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat de, soms onduidelijke en gebrekkige, manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is vormgegeven, veel vragen oproept. Daardoor is het onzeker of de gemeenteraad met het lokale enquêterecht alle feitelijke informatie kan krijgen waarmee het college gecontroleerd kan worden en daarbij het lokale enquêterecht en de bijbehorende bevoegdheden proportioneel gebruikt worden.

Om te kunnen beoordelen of aan de verwachtingen van de wetgever wordt voldaan, ondanks de juridische onduidelijkheden en gebrekkigheden, moeten de uit dit hoofdstuk voortvloeiende vragen door middel van empirisch onderzoek worden beantwoord. Het gaat daarbij om de volgende, in deze paragraaf samengevatte, vragen.

Waarheidsvinding

- Wat is de reden voor gemeenteraden om een lokale enquête te houden? (par. 4.2.2)
- In welke mate voorzien de begrotingen in de mogelijkheid een lokale enquête te houden of moet de begroting daarop worden aangepast? En in hoeverre stelt de gemeenteraad zich afhankelijk op van het college bij deze besluitvorming? (par. 4.2.3)
- Ontneemt de beperkte reikwijdte van het lokale enquêterecht de gemeenteraad niet een belangrijke mogelijkheid om inzicht te krijgen in en te leren op welke manier de gemeenteraad in de toekomst het college – beter – kan controleren, doordat niet de eigen rol van de gemeenteraad specifiek mag worden onderzocht? Of hebben gemeenteraden niet de behoefte om naar hun eigen rol te kijken? (par. 4.2.4)

²⁶⁰ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 36/37.

4. JURIDISCHE ANALYSE VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

- Houden gemeenteraden bij de samenstelling van de enquêtecommissie rekening met het belang van het voorkomen van politieke invloeden enerzijds en democratische legitimatie anderzijds? En zijn leden van de enquêtecommissie in staat om andere belangen, dan de waarheidsvinding, geen rol te laten spelen bij een lokale enquête? (par. 4.2.5)
- In hoeverre kiezen gemeenteraden, op grond van de gedachte achter de dualisering of ter voorkoming van de genoemde spagaat van de ondersteunende ambtenaar, juist niet voor ondersteuning door ambtenaren? Is de verplichting daarover iets te regelen in de verordening niet een loze bepaling? (par. 4.2.6)
- In welke mate verstrekken ambtenaren informatie, zonder zich verplicht of gedwongen te voelen om daarover eerst met het college te overleggen of zonder dat het college het verstrekken van die informatie beïnvloedt? (par. 4.2.7)
- Missen enquêtecommissies vaak belangrijke informatie over het handelen van het college, doordat private partijen niet verplicht zijn mee te werken? Of werken private partijen altijd mee, waardoor een plicht tot medewerking niet noodzakelijk is? (par. 4.2.8)
- Missen enquêtecommissies niet belangrijke informatie nu zij niet de mogelijkheid hebben om informatie door getuigen op papier te laten zetten? Of is de mondeling verkregen informatie zodanig precies en duidelijk dat een dergelijke bevoegdheid niet nodig is? (par. 4.2.9)
- Wat is voor enquêtecommissies de reden om getuigen openbaar te horen? In hoeverre verkrijgen enquêtecommissies tijdens openbare verhoren daadwerkelijk meer informatie dan ze al hadden, of zorgt de druk van de openbaarheid dat getuigen minder informatie gaven? (par. 4.2.10)
- In hoeverre voelen leden van de enquêtecommissies zich vrij om, ondanks het gebrek aan immuniteit, tijdens openbare verhoren alle vragen te stellen of opmerkingen te maken? (par. 4.2.11)
- Missen enquêtecommissies andere dwangmiddelen om informatie te kunnen verkrijgen van een weigerachtige getuige? (par. 4.2.12)
- Wat zijn de gevolgen van onduidelijkheid over de manier waarop de openbare macht ingezet kan worden, als een getuige weigert te verschijnen voor verhoor? (par. 4.2.13)

Proportionaliteit: bescherming van de persoonlijke levenssfeer

- In hoeverre zijn gemeenteraden in staat een onderzoeksvraag te formuleren die niet onnodig de belangen van getuigen schaadt en waarmee niet het risico wordt gelopen dat de enquêtecommissie telkens terug moet naar de gemeenteraad om de onderzoeksvraag aan te laten passen? Hebben ge-

4. JURIDISCHE ANALYSE VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

meenteraden voldoende methodologische kennis om weloverwogen onderzoekdoestellingen te formuleren of is het formuleren van de doelstelling eerder de uitkomst van politieke onderhandelingen, waarbij minder oog is voor het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen? (par. 4.3.2)

- Wordt de persoonlijk levenssfeer van getuigen weleens geschaad door het vorderen van informatie? Wegen enquêtecommissies het belang van het vorderen van informatie wel af tegen het beschermen van de persoonlijke belangen die geschaad kunnen worden door de vordering? (par. 4.3.3)
- In hoeverre kunnen enquêtecommissies voorzien dat de persoonlijke levenssfeer van een getuige in het geding kan komen bij openbare verhoren en wegen ze het beschermen van dat belang mee bij de keuze om verhoren al dan niet openbaar te houden? (par. 4.3.5)
- Wat is de rol van de media op het toebrengen van schade aan de persoonlijke levenssfeer van getuigen en worden getuigen door de enquêtecommissie tegen deze schade door de media beschermd? (par. 4.3.6)
- In welk mate wordt op grond van de huidige bepaling van artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet, de openbare macht ingezet tegen getuigen? (par. 4.3.7)
- In hoeverre speelt de persoonlijke levenssfeer van getuigen tijdens een lokale enquête een zodanige rol dat deze een verschoningsgrond zou rechtvaardigen? (par. 4.3.8)
- Hebben enquêtecommissies dwangmiddelen nodig om raadsleden mee te laten werken aan een lokale enquête? Of zijn raadsleden altijd bereid mee te werken en zou daardoor het belang van de constitutionele verhoudingen zwaarder moeten wegen dan het principe dat het verkrijgen van informatie kan worden afgedwongen? (par. 4.3.9)
- Hoeveel rechtsbescherming biedt de mogelijkheid van bezwaar en beroep daadwerkelijk aan getuigen? In hoeverre zoeken getuigen rechtsbescherming via de bestuursrechtelijk? Weten getuigen überhaupt dat ze bezwaar en beroep in kunnen dienen tegen bepaalde besluiten, nu nergens wettelijk is vastgelegd dat ze dat recht hebben? En als bezwaar en beroep ingediend wordt, worden getuigen dan daadwerkelijk beschermd door een inhoudelijk oordeel of oordeelt een rechter altijd dat hij niet mag treden in een politiek oordeel? (par. 4.3.10)

Proportionaliteit: ultimum remedium

- Gebruiken gemeenteraden lokale enquêtes, terwijl ze dezelfde informatie ook kunnen achterhalen met minder belastende controle-instrumenten of bevoegdheden? Is de zwaarte van het controle-instrument voldoende om

4. JURIDISCHE ANALYSE VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

gemeenteraden en enquêtecommissies bewust om te laten springen met hun bevoegdheden? (par. 4.4.2)

- Horen enquêtecommissies getuigen in het openbaar en onder ede, omdat ze écht geen andere en minder belastende mogelijkheden meer hebben, of spelen ook andere motieven een rol? (par. 4.4.3)

Proportionaliteit: openbaarheid

- Zouden de lokale enquêtecommissies gebaat zijn bij een bepaling die gehele geheimhouding oplegt tijdens het onderzoek? Bestaat bij hen dezelfde behoefte om het onderzoeksdossier te onttrekken aan de openbaarheid, als bij parlementaire enquêtecommissies? Of levert de huidige bevoegdheid voor lokale enquêtecommissies geen onduidelijkheden op en wordt geheimhouding opgelegd in overeenstemming met de wettelijke bepaling? (par. 4.5.2)
- Is er behoefte aan duidelijkere regelgeving omtrent de archivering van het onderzoeksdossier, omdat bijvoorbeeld blijkt dat onderzoeksdossiers niet compleet of inzichtelijk zijn voor derden? (par. 4.5.3)

De onderzoeksverordening

- Denken gemeenteraden na over de manier waarop zij het lokale enquêterecht vorm willen geven of zien zij het vaststellen van een verordening enkel als formaliteit? En worden verordeningen ook opgevolgd door enquêtecommissies? In hoeverre hebben de verordeningen in de praktijk meerwaarde ten opzichte van de wettelijke regelgeving, omdat ze de lokale enquête verder structureren, ondanks het gebrek aan duidelijkheid over wat erin moet worden geregeld? (par. 4.6)

In de komende hoofdstukken wordt doormiddel van empirisch onderzoek geprobeerd antwoorden te vinden op deze vragen.

5. Gebruik van het lokale enquêterecht

5.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht zou de controlerende rol van de gemeenteraad moeten versterken, doordat het de gemeenteraad de mogelijkheid geeft alle feitelijke informatie te vergaren over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. De wetgever stelt als randvoorwaarde dat de gemeenteraad het controle-instrument proportioneel gebruikt. In het vorige hoofdstuk is een aantal mogelijke knelpunten geformuleerd bij de wijze waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is vormgegeven. Of die knelpunten ook daadwerkelijk tot problemen leiden, kan alleen worden beoordeeld als eerst duidelijk wordt hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt. Bestudering van de lokale enquêtes én de gevallen waarin gemeenteraden hebben gedebatteerd over de mogelijkheid om een lokale enquête te houden, maar daar uiteindelijk vanaf zagen, kan dat duidelijk maken. Zo kan bijvoorbeeld worden achterhaald wat de redenen zijn om wel of juist geen lokale enquête te houden en in hoeverre bepaalde kenmerken van het lokale enquêterecht invloed hebben op die keuze.

Het beeld van het gebruik van de lokale enquête, dat in dit hoofdstuk wordt beschreven, is gebaseerd op de rapporten van de lokale enquêtes die zijn gehouden vanaf de invoering van het lokale enquêterecht in maart 2002 tot en met 2018, het jaar waarin dit gedeelte van het onderzoek plaatsvond. Daarnaast is over dezelfde periode onderzoek gedaan in krantenarchieven om in kaart te brengen wanneer door gemeenteraden het lokale enquêterecht is overwogen, maar uiteindelijk niet is ingezet, het non-gebruik. Aan de hand van een aantal zoektermen zijn meer dan 1.000 krantenartikelen over de periode van 2002-2018 geselecteerd, met daarin informatie over mogelijk te houden of gehouden lokale enquêtes.²⁶¹ Dat heeft vervolgens geleid tot het bestuderen van verslagen van 137 raadsdebatten. Tijdens die raadsdebatten werd 54 keer besloten om een lokale enquête te houden en werd 83 keer van het houden een lokale enquête afgezien.

Het beeld van het gebruik van het lokale enquêterecht is daarnaast gebaseerd op een survey onder de voormalige voorzitters van de enquêtecommissies van de 54 lokale enquêtes en een (bijna gelijke) survey onder de, ten tijde van de lokale enquêtes, (voormalige) raadsgriffiers. Beide groepen zijn via benaderd via de huidige raadsgriffiers van de gemeenten, omdat verwacht wordt dat com-

²⁶¹ Zie verder de methodologische verantwoording in bijlage 1.

missievoorzitters een andere rol vervullen bij een lokale enquête dan de griffiers: de voorzitter een inhoudelijke en sturende rol en de raadsgriffiers een ondersteunende rol. Uiteindelijk zijn in totaal vijftien vragenlijsten (grotendeels) ingevuld, waarmee een beeld is gekregen van 28% van de lokale enquêtes, 40% van de vragenlijsten is ingevuld door voormalige commissievoorzitters en 60% door raadsgriffiers. In de respons zat geen overlap qua gemeente, hetgeen betekent dat per gemeente óf een voormalig voorzitter heeft gereageerd óf een raadsgriffier.

Bij de methoden van dataverzameling past een aantal kanttekeningen. Allereerst leidt de zoekmethode in krantenarchieven tot het risico dat voorstellen over het houden van een lokale enquête waarover niet is bericht, onopgemerkt zijn gebleven. Dit risico lijkt niet groot, omdat de discussie over het al dan niet houden van een lokale enquête meestal betrekking zal hebben op een onderwerp waarover veel politiek debat plaatsvindt en dat dus de aandacht zal trekken van de (lokale) media. De tweede kanttekening betreft de relatief lage respons op de surveys, ondanks het versturen van meerdere herinneringen. Het feit dat sommige lokale enquêtes al enkele jaren geleden zijn gehouden, kan deze respons verklaren. De lage respons betekent dat die gegevens met voorzichtigheid zijn geïnterpreteerd. Gekozen wordt voor een beschrijvende analyse, waarbij observaties uit dit hoofdstuk worden vergeleken met de observaties uit het kwalitatieve onderzoek, namelijk de casestudies die worden besproken in hoofdstuk 6, 7 en 8.

Dit hoofdstuk bevat een uitwerking van de kwantitatieve gegevens en is opgebouwd aan de hand van het procesverloop voorafgaand aan en tijdens het houden van een lokale enquête. Allereerst komt in paragraaf 5.2 het gebruik en non-gebruik van het lokale enquêterecht aan de orde. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 beschreven wat voorafging aan de lokale enquêtes en daarna in paragraaf 5.4 waarom de lokale enquêtes werden gehouden. Paragraaf 5.5 gaat over het onderzoeksproces bij die lokale enquêtes. In paragraaf 5.6 komen de voorstellen aan de orde, waarbij de gemeenteraad overwoog een lokale enquête te houden, maar daar uiteindelijk toch van afzag. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 5.7 met een eerste indruk van het lokale enquêterecht op grond van de gegevens uit dit hoofdstuk.

5.2. Gebruik en non-gebruik van het enquêterecht

Zoals in de inleiding al werd gemeld, zijn 137 raadsdebatten achterhaald waarin een gemeenteraad debatteerde over het al dan niet houden van een lokale en-

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

quête. In 54 gevallen werd besloten tot het houden van een lokale enquête en in 83 gevallen werd besloten van een lokale enquête af te zien. Van al het non-gebruik viel één voorstel, voor het houden van een lokale enquête niet binnen een afgeronde raadsperiode tussen 2002 en 2018. Figuur 5.1 bevat een overzicht met een verdeling van de voorstellen, de lokale enquêtes en het non-gebruik per afgeronde raadsperiode.²⁶²

Figuur 5.1: Gebruik en non-gebruik per raadsperiode

Uit deze gegevens blijkt niet dat er een raadsperiode is geweest waarin opvallend veel of opvallend weinig voorstellen zijn gedaan. Wel neemt het aantal voorstellen om een lokale enquête te houden toe. Die toename kan het gevolg zijn van een bredere bekendheid van het controle-instrument. Van de 137 achterhaalde voorstellen werd in 54 gevallen ook daadwerkelijk een lokale enquête gehouden. De meeste lokale enquêtes werden gehouden in de raadsperiode 2002-2006. In de raadsperiodes erna werden (aanmerkelijk) minder lokale enquêtes gehouden.

Ook is nagegaan hoe de voorstellen tot het houden van een lokale enquête zich verhouden tot de gemeentegrootte. De gemeenten zijn daarvoor ingedeeld in drie categorieën: klein (minder dan 50.000 inwoners), middelgroot (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners) en groot (meer dan 100.000 inwoners). De verdeling

²⁶² Een lokale enquête valt buiten de afgesloten raadsperiodes en dus ook buiten de tabel.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

is afgebeeld in figuur 5.2. Het gebruik en non-gebruik is gecorrigeerd voor het aandeel per gemeenteklasse in Nederland.²⁶³

Figuur 5.2: De lokale enquêtes en het non-gebruik gecorrigeerd naar gemeenteklasse

Omdat er meer kleine gemeenten zijn dan grote gemeenten is het gecorrigeerde percentage het meest informatief. Daaruit blijkt dat, hoewel in absolute zin de meeste lokale enquêtes plaatsvinden bij kleine gemeente, dat in relatieve zin niet het geval is. In kleine en middelgrote gemeenten wordt relatief gezien minder vaak een lokale enquête gehouden dan in grote gemeenten. Slechts 10% van de lokale enquêtes vindt plaats in kleine en middelgrote gemeenten. Het percentage lokale enquêtes ligt in grote gemeenten vele malen hoger, zoals figuur 5.3 duidelijk laat zien. Een verklaring voor de waargenomen verschillen zou kunnen zijn dat grote gemeenten meer geld, meer kennis en meer mensen beschikbaar hebben voor het houden van een lokale enquête. Deze factor zou ook kunnen verklaren waarom in kleine gemeenten juist vaak wordt besloten geen lokale enquête te houden, nadat daartoe een voorstel is gedaan. Het belang van deze factor komt verderop in dit hoofdstuk nog nader aan de orde.

5.3. Het proces voorafgaand aan de lokale enquêtes

Aan de beslissing van de gemeenteraad om een lokale enquête te houden, gaat

²⁶³ Het aantal lokale enquêtes of aantal malen dat het houden van een lokale enquête werd overwogen, maar niet werd gehouden is vermenigvuldigd met het aandeel van de gemeenteklasse in Nederland, afgerond op hele getallen. Deze verhouding is voor de jaren die relevant zijn voor dit onderzoek (2002-2018) vrijwel stabiel. Zie voor een berekening de bijlage bij dit hoofdstuk.

meestal een heel (politiek) proces vooraf. Vaak worden – meerdere – raadsdebatten gevoerd over het te onderzoeken onderwerp en gebruikt de gemeenteraad eerst andere controle-instrumenten. Van de lokale enquêtes is achterhaald wat voorafging aan de keuze van de gemeenteraad om een lokale enquête te houden. Informatie daarover is verzameld uit de verslagen van de raadsdebatten, de verschillende raadbesluiten, de rapporten van de lokale enquêtes en de surveys. Niet altijd konden alle gegevens uit de bestudeerde documenten gehaald worden. Toch geven de gegevens die wel zijn achterhaald voldoende beeld van de processen voorafgaande aan de feitelijke onderzoeken.

De gemeenteraden die besloten een lokale enquête te houden, hebben vaak eerst gebruik gemaakt van andere controle-instrumenten. Uit de rapporten en de raadsdebatten kan worden afgeleid dat bij 69% van de lokale enquêtes eerst andere controle-instrumenten zijn gebruikt om informatie te verzamelen over dezelfde gebeurtenis. In 30% van die gevallen gebruikten de gemeenteraden zelfs meerdere controle-instrumenten, voorafgaand aan de lokale enquêtes. Van de overige 31% van de lokale enquêtes is niet vastgesteld of eerst andere controle-instrumenten zijn gebruikt, omdat dit niet is vermeld in de rapporten of anderszins duidelijk is geworden uit de stukken.

Tabel 5.3: Vooraf gebruikte controle-instrumenten

Gebruikt controle-instrument	Rapporten % (aantal)
Raadsonderzoek ²⁶⁴	39 (21)
Interpellatie	26 (14)
Vragenrecht	24 (13)
Rekenkameronderzoek	7 (4)

Tabel 5.3 laat zien dat in 39% van de lokale enquêtes eerst een ‘gewoon’ raadsonderzoek is gehouden. Dat is opvallend, omdat een raadsonderzoek sterk lijkt op een lokale enquête. Het enige verschil tussen het lokale enquêterecht en het gewone raadsonderzoek is dat getuigen moeten meewerken en dat die medewerking kan worden afgedwongen. Blijkbaar bestond in die gevallen behoefte aan het gebruik van deze bevoegdheden.

Overigens blijkt dat de mate waarin eerst andere controle-instrumenten worden

²⁶⁴ Bij het raadsonderzoek gaat het om onderzoek ingesteld en uitgevoerd (in opdracht van of) door de gemeenteraad en om vooronderzoeken door raadscommissies die een kort inhoudelijk vooronderzoek doen en daarbij onderzoeken welk controle-instrument gebruikt moet gaan worden.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

gebruikt, door de jaren heen afneemt. Tabel 5.4 laat zien dat in de eerste raadsperiode na de dualisering, voorafgaand bij 83% van de lokale enquêtes eerst andere controle-instrumenten werden gebruikt, terwijl dat in de raadsperiode 2014-2018 nog maar bij 53% van de lokale enquêtes het geval is. Gemeenteraden gebruiken het lokale enquêterecht dus steeds minder vaak als ultimum remedium.

Tabel 5.4: Het percentage van lokale enquêtes waaraan een ander controle-instrumenten vooraf is gegaan

Raadsperiode	%
2002-2006	83
2006-2010	78
2010-2014	64
2014-2018	53

5.4. Besluitvorming over de lokale enquêtes

5.4.1. Inleiding

Van de lokale enquêtes is nagegaan welke argumenten ten grondslag liggen aan de keuze gebruik te maken van het controle-instrument. Deze argumenten komen in deze paragraaf aan de orde. Daarbij is ook nagegaan welke partij of partijen (oppositie of coalitie) het voorstel deed om een lokale enquête te houden. Bovendien zijn de onderwerpen en de reikwijdte van de lokale enquêtes onderzocht, is nagegaan of de gemeenteraden nadere regels stellen in de verordeningen, hoe de enquêtecommissies werden samengesteld en hoe zij zijn ondersteund. Ook komt de bekostiging aan de orde.

5.4.2. Het initiatief

Het voorstel om een lokale enquête te houden kan alleen slagen wanneer de meerderheid van de gemeenteraad zich achter dat voorstel schaart. Dat betekent dat tenminste een deel van de coalitie zijn steun moet uitspreken. Het voorstel hoeft daarbij niet afkomstig te zijn van een coalitiepartij. Van 42 lokale enquêtes kan worden achterhaald wie voorstelde(n) de lokale enquête te houden. Met regelmaat blijkt dat het initiatief bij de oppositie lag en werd dit initiatief gesteund door (een deel van) de coalitie. In bijna evenveel gevallen nam de coalitie zelf het initiatief. De verdeling is afgebeeld in tabel 5.5.

Tabel 5.5: Initiatiefnemers van de lokale enquêtes

Initiatief door:	% (aantal)
Oppositie en coalitie partij(en) gezamenlijk	38 (16)
Oppositie partij(en)	33 (14)
Coalitie partij(en)	29 (12)
Totaal	100
N=	42

De verschillen tussen de drie soorten initiatiefnemers is niet heel groot. Dat veel lokale enquêtes werden gehouden op initiatief van coalitiepartijen, lijkt te duiden op een politiek belang bij het houden van een lokale enquête. Coalitiepartijen zullen waarschijnlijk niet snel een lokale enquête steunen, vanwege het risico van de vergaande gevolgen van het onderzoek voor hun college. Het lijkt niet waarschijnlijk dat coalitiepartijen hun college risico laten lopen enkel vanwege een informatietekort. Hoe politieke belangen doorwerken bij lokale enquêtes komt aan de orde bij de casestudies.

5.4.3. Argumenten voor het houden van de lokale enquêtes

Wat zijn de argumenten om een lokale enquête te houden? Tijdens de raadsdebatten over het voorstel om een lokale enquête te houden, werden verschillende argumenten aangevoerd. Bij 43 lokale enquêtes kunnen de argumenten voor het houden van de lokale enquête worden achterhaald uit de verslagen van de raadsdebatten, de moties waarmee is verzocht een lokale enquête te houden, de raadsbesluiten waarmee daadwerkelijk de lokale enquêtes is ingesteld en de eindrapporten. Bij 11 lokale enquêtes lukt dat niet, omdat de rapporten die argumenten niet weergeven en de verslagen van de raadsdebatten en de bijbehorende stukken niet digitaal beschikbaar zijn. De argumenten, die zijn gebruikt voor het houden van de lokale enquêtes kunnen verdeeld worden in drie categorieën: argumenten die betrekking hebben op waarheidsvinding, politieke argumenten en praktische argumenten.

Waarheidsvinding

De meest gebruikte argumenten voor het houden van een lokale enquête hebben betrekking op waarheidsvinding, het belang van het achterhalen van alle feitelijke informatie. In tabel 5.6 zijn de verschillende argumenten binnen deze categorie weergegeven.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Tabel 5.6: Argumenten gerelateerd aan waarheidsvinding

Argument	Argument bij % lokale enquêtes (aantal)
Het achterhalen van alle feitelijke informatie	74 (32)
Het achterhalen van informatie waaruit lessen kunnen worden getrokken	56 (24)
Het kunnen gebruiken van (specifieke) vergaande bevoegdheden om informatie te achterhalen	35 (19)

In verschillende bewoordingen werd het meest aangevoerd dat een lokale enquête gehouden moest worden om alle feitelijke informatie te achterhalen: ‘de onderste steen moet boven komen.’ Ook werden lokale enquêtes gehouden vanwege de zekerheid dat bepaalde onderzoeksbevoegdheden gebruikt zouden kunnen worden, waarmee informatie verkregen werd. Gemeenteraden wilden bijvoorbeeld een lokale enquête houden, omdat getuigen dan onder ede gehoord konden worden.

Politieke argumenten

Met regelmaat worden ook politieke argumenten gebruikt. Met politieke argumenten worden argumenten bedoeld die niet gericht zijn op de inhoud van het te onderzoeken onderwerp of de mogelijkheden die het lokale enquêterecht als controle-instrument biedt om informatie te vergaren, maar die te maken hebben met de verhouding tussen de gemeenteraad en het college, de raadspartijen onderling of de relatie tussen de gemeenteraad of raadspartijen en het electoraat. Tabel 5.7 laat zien welke argumenten binnen deze categorie werden gegeven, waarbij geldt dat per lokale enquête soms een overlap zit tussen de verschillende argumenten, wat betekent dat de gegeven argumenten voor een lokale enquête soms in twee of meer categorieën argumenten valt.

Tabel 5.7: Politieke argumenten

Argument	Argument bij % lokale enquêtes (aantal)
Het afleggen van – politieke – verantwoording	37 (16)
De versterkte controlerende rol van de gemeenteraad laten zien	21 (9)
Het afgeven van een signaal (aan de burgers en/of het college)	14 (6)
De onafhankelijkheid van de gemeenteraad laten zien	14 (6)
Het aanwijzen van politieke verantwoordelijken/ schuldigen	9 (4)

Deze argumenten zijn opvallend, omdat bij het gebruik van het lokale enquête-recht juist geen ruimte zou moeten zijn voor politieke belangen. Toch gebruiken gemeenteraden dus met regelmaat het lokale enquête-recht ook voor politieke doeleinden. Zo werd vaak gewezen op de noodzaak verantwoording af te leggen aan de kiezers, waarbij met name de openbare verhoren van belang worden geacht, en soms de mogelijkheid om schuldige te kunnen aanwijzen.

Een aantal keer werden lokale enquêtes gehouden om een duidelijk signaal af te geven. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeenteraad aan de burgers en het college duidelijk wil maken dat het onderwerp ‘serieus wordt genomen’ en ‘wordt aangepakt.’ Gemeenteraden wilden ook hun onafhankelijkheid van het college laten zien, omdat ze door het houden van een lokale enquête zelf onderzoek zouden doen, zonder bemoeienis van het college. Al deze argumenten hebben op zichzelf niet zoveel te maken met het belang van het achterhalen van informatie over het door het college gevoerde bestuur.

Praktische argumenten

De derde categorie argumenten wordt gevormd door meer praktische argumenten. Het betreft een restcategorie van argumenten die betrekking hebben op de meer organisatorische mogelijkheden van het lokale enquête-recht. De praktische argumenten kwamen vrij weinig voor.

Tabel 5.8: Praktische argumenten voor het houden van de lokale enquêtes

Argument	Argument bij % lokale enquêtes (aantal)
Mogelijkheid om externe onderzoekers in te zetten	5 (2)
Mogelijkheid om tussen bevoegdheden op te schalen	2 (1)

Twee keer werd tijdens raadsdebatten aangegeven dat een lokale enquête gehouden zou moeten worden, omdat de gemeenteraad dan externe onderzoekers kan inzetten. Hoewel dit argument dus vrij weinig wordt aangevoerd, blijft het een opmerkelijk argument. De gemeenteraad kan namelijk ook bij gewone raadsonderzoeken externe ondersteuners inzetten. Waarom daarvoor een lokale enquête nodig was, werd niet duidelijk gemaakt.

Eén keer werd een lokale enquête gehouden vanwege alle bevoegdheden die bij een lokale enquête kunnen worden gebruikt, in te kunnen zetten. De onder-

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

zoekscommissie zou 'kunnen starten met alleen een dossierstudie, maar zou ook andere bevoegdheden in kunnen zetten, als dat nodig zou zijn, zonder daarvoor eerst terug te hoeven naar de gemeenteraad.' Dit argument is in het licht van het idee dat onderzoeksbevoegdheden als ultimum remedium kunnen worden ingezet, interessant. Immers: de gemeenteraad wilde blijkbaar niet dat de enquêtecommissie per definitie álle onderzoeksbevoegdheden zou gebruiken, maar alleen als dat nodig was.

In de vragenlijst van de surveys is gevraagd naar meer specifieke informatie over de argumenten voor het houden van de lokale enquêtes. Deze vragen gaven meer duiding aan de drie categorieën, die in de surveys zijn samengevat als de informatiepositie van de gemeenteraad (waarheidsvinding), de signaalfunctie van het lokale enquêterecht (politiek argument) en de mogelijkheid om getuigen te horen (praktisch argument).

Tabel: 5.9: Doel van de lokale enquête

Antwoord	% Informatiepositie gemeenteraad (aantal)	% Signaal- functie (aantal)	% Getuigen openbaar horen (aantal)
(helemaal) eens	14 (2)	71 (10)	64 (9)
(helemaal) oneens	57 (8)	14 (2)	14 (2)
Weet niet	29 (4)	14 (2)	21 (3)
Totaal	100 (14)	100 (14)	100 (14)

Uit tabel 5.9 blijken de signaalfunctie en de mogelijkheid om getuigen in het openbaar te horen het meest belangrijk, volgens de respondenten van de surveys. Interessant is dat het minst wordt genoemd dat de gemeenteraad behoefte heeft aan informatie. Dat is interessant gelet op de oorspronkelijke gedachte dat het lokale enquêterecht zou bijdragen aan de informatiepositie van de gemeenteraad.

In de surveys is ook gevraagd naar het belang van de openbare verhoren. Daaruit blijkt dat met name de verplichting van getuigen mee te werken, een belangrijke rol speelt, maar de verhoren zijn ook met regelmaat van belang voor het verantwoordingsproces.

Tabel 5.10: De weging van de argumenten om een lokale enquête te houden

Antwoord	% Verplichting voor getuigen mee te werken (aantal)	% Het openbaar (laten) afleggen van verantwoording door open- bare verhoren(aantal)
Enigszins tot zeer belangrijk	86 (12)	57 (8)
Enigszins belangrijk	0 (0)	21 (3)
Weet niet	14 (2)	21 (3)
Totaal	100 (14)	100 (14)

5.4.4. Argumenten tégen het houden van de lokale enquêtes

Niet altijd waren alle raadsleden het eens met het houden van een lokale enquête of werd getwijfeld of een lokale enquête gehouden moest worden. Tijdens 24% van de raadsdebatten voerden raadsleden ook argumenten aan tégen het gebruik van het lokale enquêterecht. In de overige 76% van de raadsdebatten werden geen grote bezwaren geuit tegen het houden van een lokale enquête. Hoewel de tegenargumenten niet de doorslag gaven – er werd immers wel een lokale enquête gehouden – geven ze wel inzicht in de manier waarop – soms – naar het lokale enquêterecht wordt gekeken. Ook deze argumenten kunnen onderverdeeld worden in drie categorieën. De eerste en meest voorkomende categorie argumenten heeft betrekking op de (on)mogelijkheid van waarheidsvinding en controle.

Twee keer werd geoordeeld dat het achterhalen van de waarheid niet mogelijk is met het houden van een lokale enquête. Waarom waarheidsvinding niet mogelijk is, werd niet duidelijk. Een reden zou kunnen zijn dat niet vertrouwd wordt dat alle feitelijke informatie achterhaald kan worden. Daarnaast werd twee keer opgemerkt dat met een lokale enquête alleen naar het verleden kan worden gekeken en niet geleerd kan worden hoe in de toekomst gehandeld moet worden. Dat argument is opvallend, omdat hier de beperkte reikwijdte, die maakt dat de gemeenteraad niet kan leren hoe in de toekomst het college beter gecontroleerd kan worden, een argument lijkt te zijn van het gebruik van het controle-instrument af te zien.

Verschillende keren werden argumenten tegen het gebruik van het lokale enquêterecht gegeven die kunnen worden gezien als afwegingen over het proportionele gebruik van het controle-instrument. Een zestal keer werd aangegeven dat de vergaande bevoegdheden het controle-instrument te zwaar maakt en daarom beter een lichter controle-instrument ingezet kon worden. Bij het on-

derzoek naar het non-gebruik, in paragraaf 5.6, wordt nader aandacht besteed aan dit argument. Twee keer werd aangevoerd dat geen lokale enquête gehouden moest worden, omdat getuigen onnodig geschaad zouden kunnen worden. Ook werd twee keer benadrukt dat het niet ging om het vinden van schuldigen. Deze argumenten passen bij het uitgangspunt van de wetgever dat belangen van getuigen zoveel mogelijk beschermd moeten worden. De argumenten leidden er niet toe dat het lokale enquêterecht niet werd gebruikt. Blijkbaar waren er andere redenen om toch een lokale enquête te houden.

In een aantal gevallen werden argumenten tegen het houden van een lokale enquête aangevoerd die verband houden met het politieke verantwoordingsproces. Als argument werd dan aangevoerd dat het college al was afgetreden en een lokale enquête dus niets meer kon bijdragen aan het verantwoordingsproces, of dat de gemeenteraad zelf betrokken was – geweest – bij de besluitvorming en dus niet onafhankelijk was. Deze argumenten leidden in die gevallen er niet toe dat geen lokale enquête werd gehouden. Ten slotte waren er ook de meer praktische tegenargumenten geen lokale enquête te houden, zoals te zien is in tabel 5.11.

Tabel 5.11: Praktische argumenten tegen het houden van de lokale enquêtes

Argument	Genoemd bij % raadsdebatten (aantal)
Te duur	11 (6)
Kost te veel tijd	7 (4)
Er moet te veel georganiseerd worden	6 (3)
Er is al voldoende duidelijk	6 (3)
Onduidelijk waar het over moet gaan	2 (1)
Geen verordening willen schrijven	2 (1)
Je kan getuigen waartegen ook al een strafrechtelijke zaak loopt niet verhoren	2 (1)
De gemeenteraad heeft onvoldoende ervaring met en kennis van de lokale enquête	2 (1)

De grootste aarzeling voor het gebruik van het lokale enquêterecht zijn de kosten. In 11% van de gevallen werd door de gemeenteraad overwogen dat het een duur controle-instrument betreft, maar werd desondanks gekozen voor het houden van een lokale enquête. Bij het non-gebruik van het lokale enquêterecht, wat verderop in dit hoofdstuk wordt besproken, is nagegaan of dit argument ook wordt aangevoerd en dus ten grondslag ligt aan de gevallen waarin het voorstel voor het houden van een lokale enquête niet wordt aangenomen.

5.4.5. Onderwerpen van de lokale enquêtes

Van de lokale enquêtes is aan de hand van de onderzoeksdoelstellingen en onderzoeksvragen uit de rapporten in kaart gebracht welke onderwerpen bij lokale enquêtes aan de orde komen. De meest voorkomende onderwerpen betreffen financiering (31%), openbare ruimte (26%) en bedrijfsvoering (22%).²⁶⁵

Bij financiering gaat het over de manier waarop gemeenten bepaalde zaken financieren, de risico's van financieringen en zaken als rentelasten en investeringen (denk aan grondexploitatie). Bij de meeste lokale enquêtes binnen dit onderwerp wordt de algemene financiële situatie van de gemeente onderzocht, zoals tegenvallende inkomsten, het preventieve toezicht op de begroting door de provincie en hoogoplopende leningen.²⁶⁶ Daarnaast gaat het vaak over de financiering van grote projecten en dan voornamelijk over niet ingecalculeerde risico's.²⁶⁷

Ook naar de openbare ruimte wordt met regelmaat onderzoek gedaan. Onder de openbare ruimte valt niet alleen de ruimtelijke ordening, maar ook zaken als volkshuisvesting, wijkvernieuwing, het bouwen van nieuwe woningen en de kwaliteit van de woonomgeving. Lokale enquêtes hebben bijvoorbeeld betrekking op sloopprojecten, nieuwbouwprojecten, projectontwikkeling en vastgoed.²⁶⁸

Het laatste onderwerp in de top drie betreft de bedrijfsvoering. Het gaat dan over de interne organisatie van de gemeente, zoals bedrijfsprocessen, ICT en het personeelsbeleid. Ook integriteitsschendingen van ambtenaren en wethouders

²⁶⁵ De volledige tabel is te vinden in de bijlage 2.

²⁶⁶ R. Pet (voorz.), e.a., *Raadsenquêtecommissie Omniworld, Raadsenquête Omniworld*, Almere 2003; Staal, A. (voorz.), e.a., *Enquêtecommissie Touwbaan, De touwbaan ontknoopt. Eindrapportage van de enquêtecommissie Touwbaan gemeente Leiderdorp, Leiderdorp* 2005; Onderzoekscommissie Lisse, *Onderede verklaard*, Lisse 2004; M. Shahsavari-Jansen (voorz.), e.a., *Enquêtecommissie financiële functie Amsterdam 2002-2014*, Amsterdam 2016; H.C.L. Vreugdenhil (voorz.), e.a., *Eindrapportage Onderzoekscommissie Leningenportefeuille, Beverwijk* 2017.

²⁶⁷ C. Verdoes (voorz.), e.a., *Onderzoekscommissie Klimaatbeheersingssysteem, Koele belangstelling voor warmte*, Katwijk 2003; M. Overbeeke (voorz.), e.a., *Eindrapport raadsonderzoek Overdracht exploitatie Stadsschouwburg, Middelburg* 2013; R. van Gijlswijk (voorz.), e.a., *Rapport raadsonderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen*, Groningen 2012; H. Welbers (voorz.), e.a., *Zorgen om een ziekenhuis; Eindrapport van de Enquêtecommissie Hansa, Boxmeer* 2019.

²⁶⁸ Y. Haan (voorz.), e.a., *Enquêtecommissie Parkweg-Oost, Aan het zicht onttrokken*, Schiedam 2003; C. Verdoes (voorz.), e.a., *Onderzoekscommissie Klimaatbeheersingssysteem, Koele belangstelling voor warmte*, Katwijk 2003; M. Raasveld (voorz.), e.a., *Onderzoekscommissie marinehospitaal, Buiten winnen is binnen beginnen. Rapport over de gang van zaken rond de aankoop van het Marinehospitaalterrein en de keuze van een projectontwikkelaar voor de ontwikkeling van dat terrein*, Bloemendaal 2004; Rekenkamercommissie Haarlem, *Evaluatie Raadsenquête Vastgoed*, Haarlem 2006.

vallen hieronder. Dat lokale enquêtes relatief vaak worden gebruikt om onderzoek te doen naar interne aangelegenheden ligt misschien minder voor de hand, omdat het vaak niet gaat om processen die in de politieke belangstelling staan. Op de integriteitsproblemen na, lijkt het om problemen te gaan die ook intern, bedrijfsmatig opgelost kunnen worden. Denk aan lokale enquêtes over de organisatie van de reinigingsdienst, de wijze van benoeming van ambtenaren en het gevoerde personeelsbeleid.²⁶⁹

Het onderzoek naar de onderwerpen van de lokale enquêtes geeft niet alleen een beeld van de onderwerpen die het meest worden onderzocht, maar ook van de onderwerpen die het minst vaak aan de orde komen. Gebleken is dat lokale enquêtes zelden betrekking hebben op sociale onderwerpen zoals het sociale domein, het onderwijs en de dienstverlening van de gemeente. Op zich is dit opvallend, gelet op de grote uitgaven die door het gemeentebestuur in het sociaal domein worden gedaan.

5.4.6. De reikwijdte van de lokale enquêtes

Zoals bleek uit hoofdstuk 2 heeft de wetgever de reikwijdte van het lokale enquêterecht beperkt tot een onderzoek naar het handelen van de burgemeester en wethouders. Uit het onderzoek blijkt dat slechts één keer een lokale enquête is uitgevoerd ter controle van het gevoerde bestuur door de burgemeester. Het lokale enquêterecht wordt dus slechts in zeer beperkte mate gebruikt om specifiek het gevoerde bestuur van de burgemeester te controleren. Een verklaring voor het geringe gebruik van het lokale enquêterecht voor onderzoek naar het handelen van burgemeesters, zou kunnen zijn dat überhaupt de controlerende rol van de gemeenteraad zich, ook na de dualisering, veel minder vaak richt op het bestuurlijk handelen van de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan.²⁷⁰ De bevoegdheden die de burgemeester uitoefent op het terrein van openbare orde en veiligheid staan weliswaar geregeld in het middelpunt van de belangstelling van de gemeentegrade, maar betreffen vaak geen uitoefening van (raads)beleid en zijn vaak incident gedreven.²⁷¹ Dat laatste kan verklaren dat de gemeenteraad

²⁶⁹ F. Westerkamp (voorz.), e.a., *Onderzoekscommissie integriteit, Bouwen zonder bijmaak*, Langedijk 2006; R.S. Zwart (voorz.), e.a., *Regie zonder script*, Nijmegen 2009; F. van Dijk (voorz.), e.a., *Raadsenquête P&O Zevenaar*, Zevenaar 2017.

²⁷⁰ G. Boogaard, *Wie mag zich met wie bemoeien*, binnenlandsbestuur, 26 juni 2000; N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk & Magistratelijk; De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, DEMOS- Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap 2014, p. 224-226/229.

²⁷¹ J. Schuurman, *Haren sluit poorten; Burgemeester smeekt feestgangers; Blijf weg!* De telegraaf, 21 september 2012; B. Hulzebos & Arend van Wijngaard, *Meisje geeft tip aan burgemeester Bats*, Dagblad van het Noorden, 24 september 2014; C. Vertegaal, *Organisatie Black Lives matter vervolgen over 'Waslijst aan re-*

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

ook minder behoefte voelt het zwaarste controle-instrument in te zetten.

In hoofdstuk 4 kwam de vraag aan de orde of gemeenteraden niet de behoefte hebben ook hun eigen rol te onderzoeken, om op die manier te leren hoe zij het college beter kunnen controleren. Daarom is nagegaan of de lokale enquêtes zich beperken tot het handelen van het college of dat ook de rol van gemeenteraad specifiek wordt onderzocht.

Afgaand op de onderzoeksvraag of doelstelling én de conclusies en aanbevelingen van de lokale enquêtes, blijkt dat de lokale enquêtes zich lang niet altijd beperken tot enkel het handelen van het college. Bij meer dan helft van de lokale enquêtes, namelijk in 57% van de gevallen, richtte het onderzoek zich nadrukkelijk óók op het handelen van de gemeenteraad. Zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de gemeenteraad waren relatief vaak een expliciet onderdeel van het onderzoek. Bewust of onbewust vonden de gemeenteraden bij het merendeel van de lokale enquêtes de reikwijdte van het lokale enquêterecht dus te beperkt. Dat komt ook naar voren in de surveys. Met de stelling dat een lokale enquête ook zou moeten kunnen gaan over het handelen van de gemeenteraad zelf, is een meerderheid (acht van de dertien respondenten) het eens.

Het is niet alleen de gemeenteraad of de enquêtecommissie die, met het vaststellen en nader uitwerken van de onderzoeksvraag of doelstelling, de reikwijdte van de lokale enquête bepaalt. Ook raadsgriffiers, externe ondersteuners of de enquêtecommissie hebben soms invloed op de reikwijdte van de onderzoeksvraag.

Tabel 5.12: Invloed op de reikwijdte (inhoud en formulering van de onderzoek(deel)vragen) van het onderzoek

Antwoord	% Raadsgriffier (aantal)	% Externe ondersteuners (aantal)	% Enquêtecom- missie (aantal)
Ja	60 (9)	50 (7)	43 (6)
Nee	13 (2)	36 (5)	36 (5)
Weet niet	27 (4)	14 (2)	21 (3)
Totaal	100 (14)	100 (14)	100 (14)

Uit de surveys blijkt dat volgens de meerderheid van de respondenten de raadsgriffier en de externe ondersteuners meer invloed hebben op de reikwijdte van het onderzoek dan de enquêtecommissies zelf. De raadsgriffier heeft vol-

gels en obstakels' voor demonstratie in Alkmaar; 'Burgemeester, schaam je!', Noordhollands Dagblad, 14 juni 2020.

gens de respondenten het vaakst invloed op de onderzoeksvraag en deelvragen en dus op de reikwijdte van het onderzoek. Dat is vrij logisch, omdat de raadsgriffier zowel de gemeenteraad als – vaak – de enquêtecommissie ondersteunt. Opvallend is de mate waarin externe ondersteuners invloed hebben op de reikwijdte van het onderzoek. Met externe ondersteuners wordt in dit verband bedoeld op de onderzoekers die door de enquêtecommissie worden ingeschakeld om het daadwerkelijke onderzoek te verrichten. De beantwoording lijkt te suggereren dat deze ondersteuners een grote invloed hebben op de reikwijdte van het onderzoek.

5.4.7. Nadere regelgeving

Zoals in hoofdstuk 2 en 3 is besproken moet de gemeenteraad, voordat besloten wordt een lokale enquête te houden, een onderzoekverordening opstellen. In die verordening moeten in ieder geval regels worden opgenomen over de manier waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de enquêtecommissie. Maar worden verordeningen daadwerkelijk opgesteld vóórdat het besluit wordt genomen een lokale enquête te houden en welke nadere regels worden gesteld? Om die vragen te kunnen beantwoorden zijn de verordeningen achterhaald, voor zover deze zijn gepubliceerd op overheid.nl of op gemeentelijke websites. In het geval dat er op deze wijze geen verordening werd gevonden, zijn griffiers benaderd. In totaal zijn van 50 lokale enquêtes de bijbehorende verordeningen gevonden. Van één lokale enquête was de verordening digitaal niet te achterhalen en is ook bij navraag niet verkregen. Bij drie lokale enquêtes bleek (bij navraag) dat helemaal geen verordening is opgesteld. Dat geen verordening wordt opgesteld is in strijd met de Gemeentewet en heeft ook tot gevolg dat de gemeenteraad bij het besluit een lokale enquête te houden, geen zicht heeft in en invloed op de manier waarop de enquêtecommissie gebruik maakt van haar bevoegdheden.

Vaststellen van de verordening

Om te bepalen wanneer de verordeningen werden opgesteld, is de vaststeldingsdatum van de verordeningen vergeleken met de datum waarop de gemeenteraden besloten een lokale enquête te houden. Bij 8% van de lokale enquêtes werd de verordening gelijktijdig vastgesteld met het besluit een lokale enquête te houden en voor 36% van de lokale enquêtes geldt dat de verordening pas werd vastgesteld nadat het besluit was genomen een lokale enquête te

houden.²⁷² Strikt genomen is dat te laat. De wetgever heeft immers bepaald dat de verordening door de gemeenteraad moeten worden vastgesteld voorafgaande aan het besluit een lokale enquête te houden. De reden waarom die verordeningen te laat werden vastgesteld, kan niet altijd worden achterhaald. In de praktijk is wel vastgesteld dat het vaak voorkomt dat, na het besluit een lokale enquête te houden, eerst een zogenaamde voorbereidingscommissie wordt benoemd die de lokale enquête voorbereidt. Vaak krijgt deze commissie niet alleen de opdracht de onderzoeksvraag nader te formuleren, maar wordt ze ook belast met het opstellen van een verordening. Op zich is dit niet onbegrijpelijk, omdat de voorbereidingscommissie bij de voorbereiding van een lokale enquête waarschijnlijk een beter beeld krijgt van wat nader geregeld moet worden. De onjuiste volgorde heeft ook hier tot gevolg dat de gemeenteraad, bij de beslissing een lokale enquête te houden, nog geen zicht heeft op de omvang van de bevoegdheden die bij het onderzoeksproces kunnen worden toegepast, omdat er nog geen verordening is. Bij de overige 56% van de lokale enquêtes is er wel een verordening vastgesteld, vóórdat de gemeenteraad besloot de lokale enquête te houden. Daaronder vallen ook de verordeningen die al eerder, bij een eerdere lokale enquête, zijn vastgesteld.

Nadere regels

Ook de inhoud van de nadere regels in de verordeningen, van gemeenteraden die een lokale enquête hebben gehouden, zijn bestudeerd. Hiertoe is de tekst van de verordeningen vergeleken met de wettekst van de artikelen 155a tot en met 155f, Gemeentewet. Uit die vergelijking blijkt ten eerste dat ondanks de verplichting uit artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet, in 28% van de verordeningen de ambtelijke bijstand van de enquêtecommissies niet wordt geregeld. Bij 72% van de verordeningen wordt de ambtelijke bijstand wel geregeld. Dat gaat echter nooit verder dan dat wordt bepaald dat de griffier of griffiemedewerker(s) de enquêtecommissie ondersteunt en de griffier verdere ondersteuning moet regelen. Een dergelijke bepaling hoeft niet te worden opgenomen, omdat artikel 107a, eerste lid, Gemeentewet al bepaalt dat de griffier de gemeenteraad en alle ingestelde commissies ondersteunt.

Wat verder opvalt, is dat vrijwel alle (90%) verordeningen voor het grootste gedeelte letterlijk de wetteksten overnemen. Dat betekent dat die verordeningen niet heel veel onderwerpen 'nader regelen' zoals de Gemeentewet wel voor-

²⁷² Uit de surveys komen, op de vraag of voorafgaande aan de lokale enquête al een onderzoeksverordening was opgesteld, nagenoeg dezelfde percentages naar voren.

schrijft. Wat de verordeningen aanvullen op de wettelijke regels, beperkt zich tot algemene regels over het achterhalen van informatie en praktische zaken.

Het achterhalen van informatie

De meeste nadere regels gaan over het achterhalen van informatie en de manier waarop de enquêtecommissie daarvoor haar bevoegdheden mag uitoefenen. In 88% van de verordeningen wordt geregeld dat de enquêtecommissie voorgesprekken kan houden. Kennelijk vonden gemeenteraden het nodig die mogelijkheid voor de enquêtecommissies te regelen. Alle verordeningen regelen ook wel iets over de manier waarop getuigen worden verhoord. Die bepalingen beperken zich echter tot zaken als termijnen, waarbinnen getuigen moeten worden gehoord of moeten reageren, waar getuigen worden gehoord en dat ze bijvoorbeeld per brief worden opgeroepen. Daarnaast werken de verordeningen ook met regelmaat de dwangmiddelen verder uit door te bepalen wat de enquêtecommissie kan doen, als een opgeroepen getuige weigert te verschijnen. In 50% van de verordeningen wordt bepaald dat dan een proces-verbaal wordt opgemaakt. Soms wordt die bepaling aangevuld met de opmerking dat de enquêtecommissie dat proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie kan geven, als zij dat nodig vindt. Voor het overige wordt alles overgelaten aan de enquêtecommissies.

Praktische zaken

De verordeningen regelen vaak ook de samenstelling en werkwijze van de enquêtecommissie, zoals de omvang van de enquêtecommissie, wie de voorzitter van de enquêtecommissie kiest of aanwijst, wanneer het lidmaatschap van commissieleden eindigt en wie de secretaris van de enquêtecommissie is. Ook wordt vaak geregeld waarvoor de enquêtecommissie verantwoordelijk is. Soms regelt een verordening wat er gebeurt als er door raadsverkiezingen vacatures ontstaan binnen de enquêtecommissie.

Een aantal verordeningen regelt vanuit welke begrotingspost de kosten voor de lokale enquête betaald moeten worden of dat de gemeenteraad het recht heeft het budget tijdens het onderzoek te wijzigen. Interessant is verder dat een paar verordeningen het mogelijk maakt de bevoegdheden van het lokale enquêterecht in te zetten als ultimum remedium, door een onderscheid te maken tussen lichte lokale enquêtes en zware of zwaardere lokale enquêtes. Bij de lichte lokale enquêtes worden getuigen niet openbaar onder ede gehoord en bij de zware varianten wel.

Strijdige regelgeving

Niet altijd vullen de verordeningen de regels van het lokale enquêterecht aan.

In sommige gevallen worden nadere regels gesteld die in strijd zijn met de bepalingen van, of in ieder geval de bedoeling van, het lokale enquêterecht. In acht verordeningen wordt bepaald dat geen bezwaar en beroep openstaat tegen de besluiten die genomen worden in het kader van de lokale enquête. Die verordeningen proberen dus getuigen uit te sluiten van rechtsbescherming, ondanks de overweging van de wetgever, zoals besproken is in hoofdstuk 2, om een aantal besluiten binnen het lokale enquêterecht expliciet wél aan te merken als besluiten in de zin van de Awb.

Ook de manier waarop de geheimhouding in zeven verordeningen wordt geregeld is in strijd met de regels van de Gemeentewet. In vijf van die verordeningen wordt namelijk bepaald dat alleen geheimhouding kan worden opgelegd op informatie die afkomstig is van getuigen die verplicht zijn mee te werken. Dat betekent dat op informatie van private partijen geen geheimhouding opgelegd zou kunnen worden, terwijl de persoonlijke levenssfeer van vrijwillig meewerkende private partijen ook beschermd moet kunnen worden. Daarnaast bepalen twee verordeningen dat alleen geheimhouding opgelegd kan worden ter bescherming van het openbaar belang, terwijl de Gemeentewet, met de verwijzing naar de belangen van artikel 10 Wob, aan meer belangen bescherming biedt. Eén verordening legt een algemene geheimhoudingsplicht op, terwijl volgens de Gemeentewet de enquêtecommissie per besloten vergadering moet beslissen waarop geheimhouding wordt opgelegd.

Het belang van de verordeningen

Ondanks dat de verordeningen de Gemeentewet niet vaak aanvullen en daar waar ze de wet wel aanvullen dat maar summier doen, blijkt uit de surveys dat de verordeningen wel vaak tijdens het onderzoek wordt geraadpleegd. De verordeningen lijken daarmee vooral als vervanging van de Gemeentewet te dienen, in plaats van een aanvulling.

Tabel 5.13: Raadplegen van de verordening door de enquêtecommissie tijdens het onderzoek

De enquêtecommissie raadpleegde de verordening tijdens het onderzoek	% Respondenten (aantal)
% (helemaal) eens	57 (8)
% (helemaal) oneens	21 (3)
Weet niet	21 (3)
Totaal	100 (14)

5.4.8. De kosten van de lokale enquêtes

Het begroten van een lokale enquête

In hoofdstuk 4 werd overwogen dat de hoogte van de kosten van een lokale enquête, en meer in het bijzonder de vraag of die kosten voorafgaand aan de lokale enquête worden begroot, van invloed kan zijn op de mogelijkheid van de gemeenteraad om onafhankelijkheid van het college het lokale enquêterecht te gebruiken. Omdat uit de rapporten van de lokale enquêtes niet naar voren komt of gemeenteraden van tevoren geld hadden begroot voor het houden van een – toekomstige – lokale enquête, is dat in de surveys onderzocht. De uitkomsten zijn te zien in tabel 5.14.

Tabel 5.14: Was van tevoren budget gereserveerd op de begroting voor een lokale enquête?

Antwoord	% Respondenten (aantal)
Ja	13 (2)
Nee	67 (10)
Weet niet	20 (3)
Totaal	100 (15)

De respondenten gaven aan dat vaak geen budget was gereserveerd voor een lokale enquête. Uit de surveys blijkt dat in de meeste gevallen het budget pas wordt vastgesteld op het moment dat de gemeenteraad besluit een lokale enquête te houden. In de overige gevallen is onbekend wanneer deze kosten werden begroot.

De kosten

Bij de argumenten om geen lokale enquête te houden wordt vaak gewezen op de kosten van dit controle-instrument, zoals blijkt uit paragraaf 5.6.3. Om een beeld te geven van de kosten van een lokale enquête, is geprobeerd de kosten van elke lokale enquête te achterhalen. Als het precieze bedrag niet te achterhalen was, is onderzocht hoeveel budget de gemeenteraad voor de lokale enquête beschikbaar had gesteld. Bij 49 lokale enquêtes zijn de begrote of daadwerkelijke kosten achterhaald. Daaruit blijkt dat een lokale enquête gemiddeld € 156.448 kost. Maar er is een aantal excessief hoge en lage bedragen. Eén gemeenteraad heeft voor twee lokale enquêtes € 1.900.000 respectievelijk € 1.800.000 uitgegeven, terwijl een andere gemeenteraad maar € 230 voor de lokale enquête uittrok en een derde gemeenteraad zelfs helemaal niks. Gelet op de grote variatie, ligt het voor de hand om de mediaan als middenmaat te nemen. De mediane kosten van een lokale enquête blijken € 62.880. De kosten blijken wel te verschillen naar gemeenteklasse, zoals blijkt uit tabel 5.15.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Tabel 5.15: Mediaan kosten van de lokale enquêtes naar gemeentegrootte²⁷³

Grootte	Mediaan kosten in €
Kleine gemeenten (< 50.000 inwoners)	18.500
Middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners)	86.600
Grote gemeenten (>100.000 Inwoners)	489.500

Grote gemeenten besteden relatief aanzienlijk meer geld aan een lokale enquête dan kleine en middelgrote gemeenten. Dit kan wellicht verklaard worden door de toenemende mate van complexiteit van het onderzoek naarmate de gemeente groter is. Op het eerste gezicht lijkt dat een aannemelijke verklaring, denk aan de lokale enquête naar de Noord/Zuidlijn in Amsterdam.²⁷⁴ Dit type onderzoek zal niet (snel) aan de orde komen in kleine of middelgrote gemeenten. Toch kan dit niet altijd het verschil verklaren tussen de kosten per gemeentegrootte. De kosten van een lokale enquête zullen lang niet altijd afhankelijk zijn van de omvang van de gemeente, maar eerder van het onderwerp. Een onderzoek naar bijvoorbeeld de bouw van een parkeergarage of naar de verbouwing van een theater zal in een kleine gemeente net zo omvangrijk, en dus net zo duur, zijn als in een grote gemeente.²⁷⁵

Uit de surveys komt naar voren dat gemeenteraden niet altijd goed in kunnen schatten hoeveel een lokale enquête kost. De kosten vielen namelijk volgens vier van de respondenten lager uit dan dat de gemeenteraad had begroot. Twee respondenten gaven aan dat de kosten hoger waren dan begroot, wat betekent dat tijdens het onderzoek meer geld vrijgemaakt moest worden voor die lokale enquêtes. Twee respondenten gaven aan dat de lokale enquête precies binnen het budget viel. De overige vijf respondenten wisten niet meer hoe hoog de kosten van de lokale enquête waren geweest.

²⁷³ Wederom is de mediaan gebruikt, omdat de outliers bij deze middenmaat van veel minder grote invloed zijn. Overigens blijkt ook uit het berekenen van de gemiddelden met én zonder outliers dat kleine gemeenten altijd het minst en grote gemeenten het meest geld uitgeven aan een lokale enquête.

²⁷⁴ M.H.J. Limmen (voorz.), e.a., *Rapport van de enquêtecommissie Noord/Zuidlijn*, Amsterdam 2009

²⁷⁵ T. Harreman (voorz.), e.a., *Rapport Onderzoekscommissie Museumgarage*, Rotterdam 2007; Groten (voorz.), e.a., *Het Midi-theater; Onderzoek naar de kostenoverschrijding van de verbouw van het Midi-theater door de raadsenquête gemeente Tilburg*, Tilburg 2009; T. van der Meulen (voorz.) e.a., *Van wankelende basis naar een stevig fundament; Leren van project de Viking, raadsonderzoek De Viking – Film en theater*, Deventer 2018.

5.4.9. De enquêtecommissie

Samenstelling van de enquêtecommissie

De Gemeentewet schrijft voor dat de gemeenteraad een enquêtecommissie moet instellen die het onderzoek gaat verrichten. Die enquêtecommissie wordt vaak tegelijk ingesteld met het besluit van de gemeenteraad een lokale enquête te houden. Wanneer dat niet het geval is, wordt de commissie pas ingesteld, nadat een voorbereidingscommissie de lokale enquête heeft voorbereid. De Gemeentewet voorschrijft dat de enquêtecommissie moet bestaan uit minimaal drie leden. Dat betekent niet dat de meeste enquêtecommissies ook slechts uit drie leden bestaan. In de meeste gevallen bestonden de enquêtecommissies uit aanmerkelijk meer leden.²⁷⁶ De meeste enquêtecommissies bestonden uit vijf raadsleden. Een paar keer waren alle politieke partijen in de gemeenteraad in de enquêtecommissie vertegenwoordigd, waardoor de enquêtecommissie bestond uit acht leden.

Uit de raadsbesluiten en rapporten van de lokale enquêtes blijkt ook hoe de verhoudingen waren binnen de enquêtecommissies tussen de oppositie- en coalitiepartijen. In tabel 5.16 is te zien bij welk percentage van de lokale enquêtes de enquêtecommissie bestond uit een meerderheid van raadsleden afkomstig uit coalitie- of oppositiepartijen en in welk gevallen sprake was een gelijke verdeling.

Tabel 5.16: De verdeling van leden van oppositiepartijen en coalitiepartijen binnen de enquêtecommissies

Afkomst leden van de enquêtecommissies	% Enquêtecommissies (aantal)
Meerderheid van de commissieleden afkomstig uit oppositiepartijen	43 (23)
Meerderheid van de commissieleden afkomstig uit coalitiepartijen	39 (21)
Evenveel commissieleden afkomstig uit coalitie en oppositiepartijen	18 (10)
N=	54

Uit de tabel blijkt dat bij de meeste enquêtecommissies raadsleden van oppositiepartijen in de meerderheid waren. Eén keer bestond een enquêtecommissie alleen uit raadsleden van oppositiepartijen. De oververtegenwoordiging van oppositieleden is opmerkelijk, omdat het voor de hand lijkt te liggen dat coali-

²⁷⁶ Zie de tabel in bijlage 2.

tiepartijen, om politieke redenen, invloed zouden willen hebben op het onderzoek. Daar waar enquêtecommissies bestonden uit raadsleden uit coalitie- én oppositiepartijen, was dat volgens de respondenten van de surveys, een bewuste keuze van de gemeenteraad. Meer over deze overwegingen bij de bespreking van de drie casestudies.²⁷⁷

Uit de surveys komt ook naar voren dat de benoemde raadsleden in de enquêtecommissie vaak politiek of inhoudelijk betrokken waren – geweest – bij het onderwerp van de lokale enquête. Negen van de vijftien respondenten gaven aan dat de leden van de enquêtecommissie ook woordvoerder voor hun partij waren geweest bij het te onderzoeken dossier en tien van de vijftien respondenten gaven aan dat de leden van de enquêtecommissie ook fractievoorzitter waren. Dat roept de vraag op of die betrokkenheid niet de onafhankelijkheid van die leden bij het onderzoek in de weg staat. Ook dat is verder onderzocht in de casestudies.

Ondersteuning

Volgens een – kleine – meerderheid van de respondenten van de surveys hadden de leden van de enquêtecommissies voldoende onderzoekservaring en kennis van het lokale enquêterecht.²⁷⁸ Desondanks lieten alle enquêtecommissies zich ondersteunen. Van 52 lokale enquêtes is uit de bestudeerde documenten achterhaald door wie de enquêtecommissies werden ondersteund, wat te zien is in tabel 5.17.

*Tabel 5.17: Ondersteuning van de enquêtecommissies*²⁷⁹

Ondersteuning door	% Lokale enquêtes (aantal)
Raadsgriffier of griffiemedewerkers	69 (37)
Externe ondersteuners	69 (37)
Andere ambtenaren	7 (4)

Ondanks dat het maar een paar keer voorkwam, is het opmerkelijk dat enquêtecommissies zich ook weleens laten ondersteunen door andere ambtenaren, om-

²⁷⁷ 13 van de 15 respondenten gaf dat aan, de overige 2 respondenten wisten niet of het een bewuste keuze was geweest. Geen van de respondenten gaf aan dat de verhoudingen geen bewuste keuze was geweest.

²⁷⁸ 7 van de 14 respondenten gaf aan dat de leden van de enquêtecommissie voldoende onderzoekservaring hadden en 9 van de 15 respondenten gaven aan dat de leden van de enquêtecommissie voldoende kennis hadden van het lokale enquêterecht.

²⁷⁹ De gegevens uit de lokale enquêtes en de surveys komen op dit punt overeen.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

dat die ambtenaren doorgaans ondergeschikt zijn aan het college en zij zelf, hun collega's en/of hun leidinggevende object zijn van het onderzoek.

Daarnaast is er een grote groep lokale enquêtes, waarbij de enquêtecommissie is ondersteund door externe ondersteuners. Er is een grote overlap tussen ondersteuning door raadsgriffiers en griffiemedewerker en externe ondersteuners. Vaak lieten enquêtecommissies zich dus door beiden ondersteunen. Kennelijk was alleen ondersteuning door de griffie onvoldoende.

Het inhuren van externe ondersteuning heeft gevolgen voor de kosten van een lokale enquête. Gemiddeld vielen de kosten van lokale enquêtes waarbij externe ondersteuning was ingehuurd behoorlijk hoger uit. De lokale enquêtes zonder externe ondersteuning kostten gemiddeld € 36.167 en met externe ondersteuning € 85.432.²⁸⁰ Die hogere kosten hielden de gemeenteraden of enquêtecommissies echter niet tegen om externe ondersteuning in te huren, wellicht omdat de externe ondersteuners zodanig veel werk verrichten dat de lokale enquêtes daardoor minder tijd kostten. Volgens de meerderheid van de respondenten van de surveys verrichtten de externe ondersteuners 40 – 80% van de onderzoekswerkzaamheden, zoals blijkt uit tabel 5.18.

Tabel 5.18: Onderzoekswerkzaamheden verricht door externe ondersteuners

% Onderzoekswerkzaamheden	% Respondenten (aantal)
0-20	8 (1)
20-40	0 (0)
40-60	31 (4)
60-80	54 (7)
80-100	8 (1)
Totaal	100
N=	13

5.4.10. Geheimhouding

Uit hoofdstuk 3 kwam naar voren dat de keuze voor openbaarheid of beslotenheid tijdens het onderzoek invloed kan hebben op de informatie die wordt verkregen en het onderzoeksproces. Openbaarheid kan bijvoorbeeld zorgen dat getuigen de waarheid spreken of juist minder durven te zeggen door meekijkende

²⁸⁰ Bij deze berekening zijn de vier eerdergenoemde excessen buiten beschouwing gelaten.

derden of dat derden invloed proberen uit te oefenen op het onderzoek, als informatie daaruit bekend wordt. Door lokale enquêtes zo veel mogelijk in de openbaarheid te houden, krijgen burgers de kans te controleren hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt. Dit draagt bij aan de democratische legitimatie van het handelen van de enquêtecommissie en uiteindelijk ook aan die van de gemeenteraad. Anderzijds wordt de persoonlijk levenssfeer van getuigen sneller geschaad, als informatie van of over hun in de openbaarheid komt. De gemeenteraad en de enquêtecommissie moeten dus, bij de keuze tussen openbaarheid en beslotenheid, steeds de verschillende belangen die daarbij zijn betrokken, tegen elkaar afwegen.

Omdat uit de rapporten niet blijkt in welke mate de onderzoeken openbaar zijn geweest, is dat onderzocht in de surveys. Daaruit blijkt dat in veel gevallen alle vergaderingen van de enquêtecommissies besloten waren. In tabel 5.19 is daarnaast te zien hoe de respondenten antwoordden op de vraag in welke mate ook de schriftelijke informatie openbaar was tijdens het onderzoek.

Tabel 5.19: Openbaarheid van schriftelijke stukken

Openbaarheid schriftelijke stukken	% respondenten (aantal)
In beginsel waren alle relevante stukken geheim	47 (7)
Per stuk werd besloten of geheimhouding werd opgelegd	7 (1)
In beginsel waren alle relevante stukken openbaar	33 (5)
Weet niet	13 (2)
Totaal	100
N=	15

Iets meer dan de helft van de respondenten gaf aan dat alle relevante schriftelijke stukken in beginsel geheim waren. Ondanks het beperkt aantal respondenten is dit opvallend, omdat dit haaks staat op het belang van openbaarheid en omdat het in strijd is met de wijze waarop geheimhouding opgelegd moet worden. De gemeenteraad of de enquêtecommissie kan namelijk niet een algemene geheimhoudingsplicht leggen op alle relevante stukken, maar moet dat per stuk besluiten, hetgeen lang niet altijd lijkt te gebeuren, zoals blijkt uit tabel 5.19.

5.5. Het onderzoek

5.5.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht wordt gekenmerkt door de verplichte medewerking

van bepaalde personen en bevoegdheden die een enquêtecommissie heeft om informatie af te kunnen dwingen. In deze subparagraaf wordt beschreven op welke manier de enquêtecommissies hun bevoegdheden, die bedoeld zijn om informatie te vergaren, gebruiken.

5.5.2. Achterhalen van schriftelijke informatie

Over de vraag hoe de enquêtecommissies aan de schriftelijke informatie kwamen, kan in de rapporten geen antwoord worden gevonden. De rapporten beschrijven niet hoe schriftelijke informatie werd verkregen. Was bijvoorbeeld alle informatie in het archief aanwezig of moest informatie ingewonnen worden bij het college, ambtenaren of private partijen? Uit de surveys blijkt dat enquêtecommissies meestal informatie eerst uit het archief halen. De meerderheid van de respondenten gaf aan dat die informatie niet compleet was.

Tabel 5.20: De informatie uit het archief was niet compleet.

Het archief was, met betrekking tot het te onderzoeken dossier, niet compleet.	% Respondenten (aantal)
Helemaal eens/ eens	40 (6)
Oneens/ helemaal oneens	20 (3)
Weet niet	33 (5)
Niet van toepassing	7 (1)
Totaal	100
N=	15

Enquêtecommissies zijn bij incomplete archieven, voor schriftelijke informatie, aangewezen op schriftelijke en mondelinge informatie van bijvoorbeeld het college, ambtenaren of andere (private) partijen. In tabel 5.21 is te zien bij wie, volgens de respondenten van de surveys, de enquêtecommissies informatie hebben opgevraagd.

Tabel 5.21: Verkrege informatie

Antwoorden	% Informatie is rechtstreeks opgevraagd bij ambtenaren (aantal)	% Informatie is rechtstreeks opgevraagd bij andere overheden of private partijen (aantal)
Ja	47 (7)	71 (10)
Nee	33 (5)	0 (0)
Weet niet	20 (3)	29 (4)
Totaal	100	100
N=	15	14

Eén van de kenmerken van het lokale enquêterecht is dat het de gemeenteraad de mogelijkheid geeft om informatie te achterhalen, onafhankelijk van het college en buiten het college om. Daarom is het opvallend dat vijf respondenten aangaven dat géén informatie opgevraagd is rechtstreeks bij ambtenaren. De vraag rijst dan hoe die enquêtecommissies aan voldoende informatie kwamen over het handelen van het college?

Uit tabel 5.21 blijkt ook dat een groot deel van de respondenten aangaf dat informatie is opgevraagd bij private partijen en andere overheden. Het zal dan in veel gevallen over informatie van private partijen gaan, omdat de bestudeerde rapporten zelden spreken over andere overheden. Dat betekent dat private partijen kennelijk vaak over belangrijke informatie beschikken. De vraag is of die informatie ook wordt verkregen, omdat private partijen niet verplicht zijn mee te werken. Sowieso werd door de enquêtecommissies niet altijd alle informatie verkregen, al gaf het merendeel van de respondenten van de surveys wel aan dat geen informatie ontbrak, zoals blijkt uit tabel 5.22.

Tabel 5.22: De commissie heeft niet álle schriftelijke informatie gekregen

Antwoord.	% Respondenten (aantal)
Helemaal eens/ eens	13 (2)
Oneens/ helemaal oneens	60 (9)
Weet niet	27 (4)
Totaal	100
N=	15

5.5.3. Voorgesprekken

Redenen voor het houden van voorgesprekken

Hoewel de Gemeentewet niets regelt over voorgesprekken, werden bij 74% van de lokale enquêtes besloten voorgesprekken gehouden.²⁸¹ Onder voorgesprekken worden gesprekken verstaan die de enquêtecommissie, een aantal leden van de enquêtecommissie en/of externe ondersteuners, voeren met getuigen en deskundigen, anders dan de – openbare – verhoren. Het was niet moeilijk te achterhalen of voorgesprekken waren gevoerd. De rapporten beschrijven de verschillende stappen in het onderzoeksproces, dus ook de voorgesprekken met getuigen, die de ene keer worden aangeduid als voorgesprekken en de andere

²⁸¹ Dat percentage komt nagenoeg overeen met het percentage respondenten dat bij de survey aangaf dat voorgesprekken waren gehouden.

keer als interviews. In sommige gevallen werden zowel voorgesprekken als interviews gehouden, zonder dat het verschil tussen beiden wordt aangegeven. De voorgesprekken waren – zover te achterhalen– nooit openbaar.

Bijna altijd wordt in het rapport ook gemotiveerd aangegeven waarom voorgesprekken zijn gehouden. Die redenen kunnen, zoals te zien is in tabel 5.23, onderverdeeld worden in vier categorieën:

Tabel 5.23: Redenen voor het houden van voorgesprekken

Categorie reden	Gebruikt bij % lokale enquêtes (aantal)
Informatieve redenen	70 (38)
Procedurele redenen	26 (14)
Medewerking getuigen	4 (2)
Politieke verantwoording	2 (1)

Informatieve redenen

De inhoudelijke redenen om voorgesprekken te houden zijn bijna allemaal gericht op het achterhalen van informatie. Meestal wordt dat ook letterlijk zo in het rapport werd vermeld. Kennelijk kunnen enquêtecommissies vaak onvoldoende informatie halen uit de dossierstudie en worden de voorgesprekken gebruikt om de informatie aan te vullen. Voorgesprekken werden ook vaak gebruikt om vast te stellen hoe relevant bepaalde feiten waren voor het onderzoek. Daarnaast gebruikten de enquêtecommissies de informatie uit de voorgesprekken ook om hun eigen inhoudelijke kennis te vergroten, ook door repliek van getuigen en deskundigen te vragen op informatie uit de dossierstudie.

Procedurele redenen

Voorgesprekken worden, naast inhoudelijke redenen, met regelmaat gehouden vanwege procedurele redenen. Enquêtecommissies gebruikten de informatie uit de voorgesprekken bijvoorbeeld om het door de gemeenteraad gegeven onderzoekskader verder uit te werken. Daarnaast worden voorgesprekken gebruikt om de enquêtecommissie en/of de getuigen voor te bereiden op de openbare verhoren. Omdat nergens wordt uitgelegd wat die voorbereiding inhoudt, is dat verder onderzocht in de casestudies.

Medewerking getuigen en politieke verantwoording

Twee keer wordt aangegeven dat voorgesprekken waren gehouden om te zorgen dat getuigen meewerkten bij de openbare verhoren. Het categoriseren van deze

reden is lastig, omdat niet wordt uitgelegd hoe de voorgesprekken zorgen dat getuigen meewerken aan verhoren. Misschien worden de procedurele stappen uitgelegd, maar misschien wordt ook wel politiek druk uitgeoefend op getuigen.

Eén keer heeft een enquêtecommissie in haar rapport letterlijk opgemerkt dat voorgesprekken met getuigen zijn gevoerd om die getuigen de kans te geven politieke verantwoording af te leggen. Onduidelijk is hoe het afleggen van die verantwoording in zijn werk ging, omdat de voorgesprekken hoogstwaarschijnlijk besloten werden gehouden. Hoe kan van politieke verantwoording worden gesproken, als dat alleen gebeurde tegenover de enquêtecommissie?

Het belang van de voorgesprekken

Bijna alle respondenten, namelijk 12 van de 15, gaven in de surveys aan dat de enquêtecommissie door het houden van de voorgesprekken relevante inhoudelijke informatie heeft verkregen. In tabel 5.24 is te zien in hoeverre de beslotenheid van de voorgesprekken zorgde dat de enquêtecommissie meer informatie kreeg dan tijdens de openbare verhoren.

Tabel 5.24: Doordat de voorgesprekken vertrouwelijk waren vertelden getuigen meer dan tijdens de openbare verhoren.

Antwoord	% Respondenten (aantal)
Helemaal eens/ eens	33 (5)
Oneens/ helemaal oneens	20 (3)
Weet niet	33 (5)
Niet van toepassing	13 (2)
Totaal	100
N=	15

Opvallend is dat, van de respondenten die inzicht hadden in de informatie die verkregen werd tijdens de voorgesprekken, de meerderheid aangaf dat inderdaad meer informatie werd verkregen tijdens de voorgesprekken. De voorgesprekken kunnen dus erg belangrijk zijn voor het achterhalen van informatie, zoals ook blijkt uit tabel 5.25.

Tabel 5.25: Op grond van de dossierstudie en de voorgesprekken was de enquêtecommissie voldoende in staat de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Antwoord	% Respondenten (aantal)
Helemaal eens/ eens	67 (10)
Oneens/ helemaal oneens	13 (2)
Weet niet	20 (3)
Totaal	100
N=	15

Uit deze tabel blijkt namelijk dat het grootste gedeelte van de lokale enquêtes, waar de respondenten van de surveys bij betrokken waren, al afgerond hadden kunnen worden na de dossierstudies en de voorgesprekken. De onderzoeksvraag kon immers worden beantwoord. Dat roept wel de vraag op waarom dan toch vaak nog openbare verhoren werden gehouden, als de verhoren lang niet altijd nieuwe informatie opleverden, omdat de enquêtecommissie hoogstwaarschijnlijk alle informatie al had.

5.5.4. Verhoren

Algemeen

Bij 42 lokale enquêtes werden getuigen verhoord. Het is niet duidelijk of de verhoren ook altijd onder ede gebeurde, omdat dat zelden in de rapporten wordt vermeld. Eén keer wordt specifiek genoemd dat getuigen *niét* onder ede waren gehoord, maar niet de reden daarvan.

Redenen voor verhoren

Zowel in de rapporten als in de surveys zijn de redenen onderzocht om openbare verhoren te houden. In 18 rapporten worden die redenen beschreven. De redenen voor het houden van verhoren kunnen gecategoriseerd worden in informatieve, politieke en principiële redenen. In de surveys is vervolgens aan de respondenten gevraagd hoe belangrijk deze redenen zijn geweest voor het houden van de openbare verhoren.

Tabel 5.26: Redenen voor het houden van openbare verhoren genoemd in de rapporten

Reden	% Genoemd in rapporten (aantal)
Informatieve redenen	41 (22)
Politieke redenen	11 (6)
Principiële redenen	7 (4)

Informatieve redenen

Hoewel enquêtecommissies vaak na de dossierstudies en de voorgesprekken al le belangrijke informatie al hadden, wordt in de rapporten vaak vermeld dat verhoren zijn gehouden om meer informatie te krijgen. Ook wilden enquêtecommissies een aantal keer de openbare verhoren gebruiken om informatie die ze al hadden te toetsen op juistheid. De openbare verhoren maakt die toetsing mogelijk, omdat getuigen onder ede staan. Volgens de respondenten van de surveys wilde de enquêtecommissie, waarschijnlijk ter verantwoording van het onderzoek, ook de informatie die ze al had, met een verhoor naar buiten brengen. Of de enquêtecommissies daadwerkelijk meer informatie krijgen tijdens de verhoren, bestaande informatie kunnen toetsen op juistheid en of het ze lukte informatie naar buiten te brengen, is verder onderzocht in de casestudies.

Politieke redenen

Slechts zes keer wordt in de rapporten vermeld dat de verhoren zijn gebruikt in het kader van het politieke verantwoordingsproces, omdat getuigen op die manier gedwongen konden worden politiek verantwoording af te leggen. Respondenten noemden dit juist een van de belangrijkste redenen voor het houden van openbare verhoren. Hoogstwaarschijnlijk worden openbare verhoren dus niet altijd alleen gebruikt om informatie te krijgen, maar ook om informatie door getuigen te laten herhalen, zodat de burgers kunnen zien wie in welke mate verantwoordelijk is voor de onderzochte situatie. In de drie casestudies komt dit aspect nader aan de orde.

Overige redenen

In vier gevallen was er geen duidelijke reden om verhoren te houden, behalve dan de overweging dat de bevoegdheid nu eenmaal beschikbaar is. Misschien wilde de enquêtecommissie getuigen in die gevallen inderdaad alleen maar horen, omdat ze de bevoegdheden nou eenmaal had. Het is ook goed mogelijk dat sprake is van een ongelukkige beschrijving van de reden voor openbare verhoren, bijvoorbeeld omdat getuigen anders niet zouden meewerken of de enquêtecommissie zeker wilde weten dat de waarheid werd gesproken.

Besloten verhoren

In acht rapporten wordt aangegeven dat er ook besloten verhoren waren gehouden. Drie keer is de keuze voor het houden van besloten verhoren gemotiveerd. Twee keer wordt aangegeven dat besloten verhoren de kans op meer informatie vergrootten. Niet wordt uitgelegd waarom die kans werd vergroot door de beslotenheid. Misschien durven getuigen meer te zeggen zonder meekijkende derden of kunnen getuigen beter onder druk worden gezet? Eén keer

werden getuigen besloten verhoord om te voorkomen dat de belangen van getuigen geschaad zouden worden.

De gehoorde getuigen

De getuigen, die de enquêtecommissies wilden horen, werden volgens de respondenten van de surveys, meestal formeel opgeroepen. Een enkele keer gebeurde dat op informele wijze. Iets meer dan de helft van de respondenten gaf aan dat alle opgeroepen getuigen ook zijn verschenen. Een aantal respondenten gaf aan dat niet alle getuigen verschenen. Het kan dan gaan om een getuige die verplicht is mee te werken en daar geen gehoor aan geeft, of om een private partij die niet verplicht is mee te werken.

Tabel 5.27: Soorten getuigen die zijn verhoord bij de lokale enquêtes

Getuigen	Verhoorden bij % lokale enquêtes (aantal)
Wethouders	46 (25)
Oud-wethouders	46 (25)
Burgemeesters	28 (15)
Oud-burgemeesters	17 (9)
Ambtenaren	78 (42)
Oud-ambtenaren	43 (23)
Raadsleden	30 (16)
Oud-raadsleden	13 (7)
(Vertegenwoordigers van) Private partijen	54 (29)

Het is opmerkelijk dat een relatief groot aantal lokale enquêtes is gehouden, waarbij geen enkel lid van het college is verhoord. Bij elf lokale enquêtes werd de burgemeester, noch een van de wethouders verhoord, terwijl met een lokale enquête onderzoek wordt gedaan naar hun handelen, en zij waarschijnlijk de meest belangrijke informatie hebben. Wat de reden is dat geen enkel collegelid werd gehoord wordt nergens beschreven. Ook is er geen correlatie met bijvoorbeeld de samenstelling van de enquêtecommissies. Bij 31 lokale enquêtes werd maar één lid van het (zittende) college verhoord.

Als verhoren worden gehouden, dan worden ook altijd ambtenaren verhoord. Dat is logisch, omdat het lokale enquêterecht bedoeld is om informatie te krijgen over het handelen van het college, ook buiten het college om. Ambtenaren kunnen hoogstwaarschijnlijk de meeste informatie geven over het handelen van

het college. Het is de vraag of colleges geen invloed hadden op de informatie die ambtenaren geven.

De informatie die bij de verhoren werd verkregen, was volgens iets meer dan de helft van de respondenten van de surveys relevant en niet al naar voren gekomen bij de dossierstudie of de voorgesprekken, zoals blijkt uit tabel 5.28.

Tabel 5.28: De informatie uit de openbare verhoren

Antwoord	% Uit de verhoren kwam relevante informatie, anders dan al bekend was uit voorgesprekken of het dossier (aantal)	% Tijdens de verhoren werd niet altijd de waarheid gesproken (aantal)
Helemaal eens/ eens	53 (8)	23 (3)
Oneens/ helemaal oneens	0 (0)	23 (3)
Weet niet	40 (6)	54 (7)
Niet van toepassing	7 (1)	0 (0)
Totaal	100	100
N=	15	13

Dat meer dan de helft van de respondenten aangaf dat tijdens de verhoren nieuwe informatie naar voren kwam is opvallend, omdat het grote merendeel (zie tabel 5.25) ook aangaf dat de onderzoeksvraag(en) na de dossierstudie en voorgesprekken al beantwoord konden worden. Dat lijkt te betekenen, dat de nieuwe informatie uit de verhoren niet nodig was voor de beantwoording van de onderzoeksvraag. De vraag is waarvoor die informatie wel relevant werd gevonden. Wat voor soort nieuwe informatie werd verkregen, is daarom verder onderzocht in de casestudies.

Wat ook opvalt, is dat een aantal respondenten aangaf dat tijdens de verhoren niet altijd de waarheid werd gesproken of dat ze niet wisten of de waarheid was gesproken. Dat lijkt te betekenen dat de openbare verhoren waarbij getuigen onder ede worden gehoord, die bedoeld zijn om de waarheid te achterhalen, dat doel niet altijd bereiken. De vraag is hoe groot dat probleem is. Deze vraag komt verder aan de orde bij de casestudy's.

Dwangmiddelen

In de rapporten wordt – op een keer na – nooit melding gemaakt van het inzetten van dwangmiddelen tegen getuigen, anders dan het vorderen van informa-

tie. Ook de respondenten van de surveys maken geen melding van gebruikte dwangmiddelen.

Tabel 5.29: Ingezette dwangmiddelen

Ingezet dwangmiddel	% Respondenten (aantal)
Officieel informatie gevorderd	42 (5)
Aangifte van meineed	8 (1)
Openbare macht	0 (0)
Er zijn geen dwangmiddelen gebruikt	58 (7)
Totaal	100 (12)

Het is opvallend dat naast het vorderen van informatie, geen dwangmiddelen zijn gebruikt. Juist omdat het lokale enquêterecht zich op dit punt onderscheidt van andere controle-instrumenten. Misschien worden dwangmiddelen soms niet ingezet, omdat ze niet nodig zijn. Hoewel vijf van de dertien respondenten aangaven dat het de enquêtecommissie niet duidelijk was hoe bijvoorbeeld de openbare macht ingezet moest worden, tegen twee respondenten volgens wie dat wel duidelijk was geweest. Dat de enquêtecommissies – op een keer na – nooit aangifte deden van meineed, kwam volgens twee van de dertien respondenten, doordat de enquêtecommissie vond dat ze onvoldoende bewijs had voor het doen van aangiften, terwijl ze wel het vermoeden hadden dat een getuige de waarheid niet sprak. In hoeverre mogelijke onduidelijkheid over de dwangmiddelen meespeelt bij de afweging om ze te gebruiken, is verder onderzocht in de casestudies.

5.5.5. Private partijen

Vaak zal de enquêtecommissie voor de waarheidsvinding deels ook afhankelijk zijn van informatie van private partijen. Zoals eerder gesteld zijn private partijen niet verplicht mee te werken. Desondanks blijken private partijen wel relatief vaak over relevante informatie te beschikken. Bij vijf lokale enquêtes ging het zelfs specifiek over ‘verbonden partijen.’ Er werd bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar een samenwerkingsverband tussen de gemeente en private partijen en naar een bouwproject, waarbij private partijen contractueel betrokken waren geweest. In 45% van de lokale enquêtes werden private partijen verhoord. Het ging dan om vertegenwoordigers van bouwbedrijven, aannemers en projectontwikkelaars, maar bijvoorbeeld ook om door de gemeente ingehuurd accountants. Veel respondenten van de surveys vinden dan ook dat private partijen verplicht zouden moeten zijn mee te werken.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Tabel 5.30: Het belang van informatie van private partijen

Antwoorden	% Private partijen beschikten over be- langrijke informatie (aantal)	% De controlerende rol kan alleen voldoende worden uitgeoefend, als private partij- en ook verplicht worden in- formatie aan te leveren (aantal)
Helemaal eens/ eens	62 (8)	62 (8)
Oneens/ helemaal oneens	8 (1)	15 (2)
Weet niet	31 (4)	23 (3)
Niet van toepassing	0	0
Totaal	100	100
N=	13	13

5.5.6. Duur van de lokale enquêtes

Van de lokale enquêtes is berekend hoelang deze duurde, door de datum waarop de gemeenteraad besloot tot het houden van een lokale enquête te vergelijken met de datum van het rapport. Uit die vergelijking blijkt dat de langste lokale enquête 24,4 maanden duurde, de kortste 2,3 maanden en een lokale enquête gemiddeld 9,7 maanden duurt. In die maanden werken de leden van de enquêtecommissie dus als raadslid én doen zij onderzoek als commissielid. In tabel 5.31 is te zien hoeveel tijd het onderzoek de leden van de enquêtecommissie per week kostte volgens de respondenten van surveys.

Tabel 5.31: Totaalaantal besteedde uren per week aan de lokale enquête per commissielid

Aantal uren	% Respondenten (aantal)
5 tot 10	47 (7)
10 tot 20	20 (3)
20 tot 30	7 (1)
30 of meer	7 (1)
Weet niet	20 (3)
Totaal	100
N=	15

Dat raadsleden extra tijd besteden aan de lokale enquête ligt voor de hand. De vraag is hoe die extra werkzaamheden naast het raadswerk en mogelijk naast andere werkzaamheden wordt ervaren door de leden van de enquêtecommissies. Deze vraag wordt verder onderzocht in de casestudy's.

5.5.7. De informatie in het rapport

De lokale enquête eindigt met een onderzoeksrapport dat op een bepaald moment wordt gepresenteerd aan de gemeenteraad. Door middel van de surveys is onderzocht of alle informatie uit het onderzoek ook in die rapporten is opgenomen.

Tabel 5.32: Niet alle verkregen informatie is in het rapport terecht gekomen.

Antwoord	% Respondenten (aantal)
Helemaal eens/ eens	8 (1)
Oneens/ helemaal oneens	61 (8)
Weet niet	31 (4)
Totaal	100
N=	13

Opvallend is dat één respondent heeft aangegeven dat niet alle informatie in het rapport terecht is gekomen en dat vier anderen dat niet wisten. Als het doel van de lokale enquête is de waarheid te achterhalen, dan zou juist altijd alle informatie in de rapporten terug te vinden moeten zijn. Hoe wordt de keuze gemaakt welke informatie in het rapport komt? Wat is de reden dat soms bepaalde informatie wordt weggelaten? Gaat het bijvoorbeeld om politiek onwelgevallige informatie, die vanwege politieke redenen niet in het rapport wordt opgenomen? In de surveys wordt namelijk door de helft van de respondenten aangegeven dat de (mogelijke) politieke gevolgen van de conclusies en aanbevelingen invloed hebben gehad op de manier waarop deze in het rapport zijn verwerkt. Het is niet ondenkbaar dat daarbij ook informatie werd weggelaten. Of betrof de weggelaten informatie volgens de enquêtecommissie onbelangrijke informatie? In beide gevallen is het ook de vraag of het überhaupt aan de enquêtecommissie is om te bepalen welke informatie wel en niet in het rapport verschijnt. Zou in het kader van waarheidsvinding de gemeenteraad niet alle gevonden informatie moeten krijgen? Al die vragen zijn eveneens verder onderzocht in de casestudies.

5.5.8. De uitkomsten in vergelijking met andere controle-instrumenten

Uiteindelijk leverde de lokale enquête volgens het merendeel van de respondenten van de surveys informatie op, die niet verkregen had kunnen worden met een gewoon raadsonderzoek, een onderzoek door de rekenkamer of op een andere manier.

Tabel 5.33: De lokale enquête en andere controle-instrumenten

Antwoorden	% De informatie die is verkregen tijdens het onderzoek had achteraf gezien ook verkregen kunnen worden (bijvoorbeeld) door een gewoon raadsonderzoek of een rekenkameronderzoek (aantal)
Helemaal eens/ eens	23 (3)
Oneens/ helemaal oneens	54 (7)
Weet niet	23 (3)
Totaal	100
N=	13

Toch geeft een kwart van de respondenten aan dat de verkregen informatie wél op een andere manier verkregen had kunnen worden. Kennelijk wordt het lokale enquêterecht niet altijd gebruikt als ultimum remedium, maar heeft het gebruik van het lokale enquêterecht wel toegevoegde waarde. Afgevraagd kan wel worden wat die toegevoegde waarde dan is.

5.5.9. Openbaarheid onderzoeksgegevens

De onderzoeksrapporten van de lokale enquêtes zijn weliswaar openbaar, maar in de rapporten wordt geen melding wordt gemaakt van de openbaarheid of de geheimhouding van de onderzoeksgegevens, waarop de rapporten zijn gebaseerd. In de verordeningen zijn relatief vaak aanvullende bepalingen opgenomen over geheimhouding. Meestal regelen de verordeningen dat wanneer geheimhouding is opgelegd door de enquêtecommissie, de gemeenteraad die geheimhouding weer kan opheffen, nadat het onderzoek is afgerond. Soms is bepaald dat stukken waarop geheimhouding rust wel ter inzage worden gelegd voor raadsleden. In vijftien verordeningen is geregeld dat gemeenteraden kunnen besluiten stukken uit het onderzoeksdossier te vernietigen na afronding van het onderzoeken. Die laatste bepaling is opvallend, gelet op het belang van openbaarheid. Als onderzoeksgegevens vernietigd worden, dan kan niemand meer nagaan hoe de enquêtecommissie tot bepaalde conclusies is gekomen. Uit de onderzochte gegevens kan niet achterhaald worden of informatie daadwerkelijk is vernietigd, maar wellicht wel uit de casestudies.

5.5.10. De gevolgen van de lokale enquêtes

Hoewel de gevolgen van de lokale enquête buiten de reikwijdte van dit proefschrift vallen, is toch aan de respondent van de surveys gevraagd of de lokale enquêtes – vergaande – gevolgen hadden voor het college en de ambtenaren. In tabel 5.34 is te zien welke gevolgen de lokale enquêtes hadden voor het college en de ambtenaren.

Tabel 5.34: Gevolgen lokale enquête voor het college en de ambtenaren

Antwoord	% Motie van afkeuring of college opgestapt (aantal)	% Gevolgen rechtspositie ambtenaren (aantal)
Ja	15 (2)	8 (1)
Nee	77 (10)	69 (9)
Weet niet	8 (1)	23 (3)
Totaal	100	100
N=	13	13

Het algemene beeld is dat een lokale enquête nauwelijks grote gevolgen heeft voor leden van het college of voor ambtenaren. Dat is op zichzelf opmerkelijk, gelet op het zware karakter van de lokale enquête.

Wat de lokale enquêtes volgens bijna alle respondenten in ieder geval opleverden, is dat daardoor de controlerende rol van de gemeenteraad werd versterkt, ongeacht het doel van de lokale enquête. De vraag blijft of die versterking voortkomt uit het verkrijgen van informatie of meer vanuit de politieke belangen die met de lokale enquête gediend zijn. Daarover meer in de casestudies.

5.6. Non-gebruik

5.6.1. Inleiding

Ook het non-gebruik van het lokale enquêterecht is onderzocht, zoals beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk. Gegevens over het non-gebruik geven inzicht in de mate waarin het lokale enquêterecht inderdaad wordt gezien als controle-instrument, waarmee de waarheid kan worden achterhaald en het proportionele gebruik van het controle-instrument. Daarvoor zijn de argumenten onderzocht die er uiteindelijk toe leidden geen lokale enquête te houden. Die argumenten zijn achterhaald door het bestuderen van de raadsverslagen van 83 raadsvergaderingen, waarin gemeenteraden na een inhoudelijk debat afzagen van het houden van een lokale enquête.

5.6.2. Algemene gegevens

Van de bestudeerde voorstellen die uiteindelijk niet tot een lokale enquête hebben geleid, blijkt een grote meerderheid afkomstig te zijn van een of meerdere oppositiepartijen.

Tabel 5.35: Initiatiefnemers voor het houden van een lokale enquête

Initiatief door:	% (aantal)
Oppositie partij(en)	74 (58)
Coalitie partij(en)	15 (12)
Oppositie en coalitie partij(en) gezamenlijk	8 (6)
Derden (burgers of media)	3 (2)
Totaal	100
N=	78

Het is op zich niet vreemd dat de meeste voorstellen die het niet halen, worden gedaan door oppositiepartijen. Opmerkelijk is wel dat ook voorstellen van coalitiepartijen niet altijd leiden tot een lokale enquête. Bij het non-gebruik gaat het doorgaans over dezelfde onderwerpen als bij de gevallen waarin wel een lokale enquête is gehouden. De top 3 genoemde onderwerpen zijn dezelfde.

Tabel 5.36: De onderwerpen van het non-gebruik

Onderwerp	% (aantal)
Financiering ²⁸²	29 (24)
Openbare ruimte ²⁸³	23 (19)
Bedrijfsvoering ²⁸⁴	23 (19)

5.6.3. Argumenten tegen het houden van een lokale enquête

De vraag is waarom de gemeenteraden uiteindelijk afzagen van het houden van een lokale enquête. De argumenten die zijn aangevoerd in die raadsdebatten zijn logischerwijs dezelfde als die bij de discussies over de voorstellen die uiteindelijk wél leidden tot het houden van een lokale enquête.²⁸⁵ Naast de argumenten dat al voldoende duidelijk is of dat onvoldoende duidelijk is waar de lokale enquête over moet gaan, zijn ook nu weer argumenten te herkennen die

²⁸² Het beleid voor de financieringsrisico's. Hier valt ook onder de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.

²⁸³ Ruimtelijke ordening waaronder ook Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing (inclusief bouwprojecten), zoals het bouwen van woningen, kwaliteit van de woonomgeving en wijkvernieuwingen. Maar ook het onderhoud van de openbare ruimte inclusief groenvoorzieningen en het dierenwelzijn.

²⁸⁴ De bedrijfsprocessen die nodig zijn om het gemeentelijke beleid te realiseren, zoals investeringen in ICT, het uitvoeren van de Digitale Agenda maar ook het personeelsbeleid, het bestuur, de overhead en de ondersteuning in de gemeente alsmede integriteitskwesties.

²⁸⁵ De argumenten zijn afgeleid uit raadsdebatten en persverklaringen van raadsleden.

te maken hebben met de waarheidsvinding en controle, proportioneel gebruik van het controle-instrument, de politieke verhoudingen en argumenten die meer praktisch van aard zijn of die gaan over de praktische gevolgen van een lokale enquête.

Waarheidsvinding en controle

Net als bij de lokale enquêtes, hebben bij het non-gebruik een aantal argumenten om geen lokale enquête te houden betrekking op de (on)mogelijkheid om met een lokale enquête alle feitelijke informatie te achterhalen en met die informatie het college te kunnen controleren. In tabel 5.37 zijn de gebruikte argumenten te zien. Gezien de hoeveelheid argumenten worden alleen de opvallende argumenten besproken.

Tabel 5.37: Argumenten gerelateerd aan waarheidsvinding

Argument	Genoemd bij % raadsdebatten (aantal)
Waarheidsvinding is niet mogelijk	11 (9)
Private partijen kunnen niet verplicht worden mee te werken	7 (6)
Er moet vooruit gekeken worden en niet naar het verleden	5 (4)
De reikwijdte van het lokale enquêterecht is te beperkt	1 (1)

Het meest opvallende argument is ook bij het non-gebruik, dat het houden van een lokale enquête geen zin heeft, omdat de waarheid toch niet achterhaald kan worden. De vragen die er lagen zouden namelijk “toch niet opgelost kunnen worden met een lokale enquête,” waarheidsvinding was niet mogelijk, “want iedereen heeft zijn eigen waarheid” en het is “niet zeker of met een lokale enquête de waarheid kan worden achterhaald.”²⁸⁶ Ondanks dat deze reden, op het totaal aantal onderzochte gevallen van non-gebruik, niet erg vaak werd gebruikt, is het gebruik van die reden toch opvallend, omdat het belangrijkste doel van het lokale enquêterecht juist waarheidsvinding is.

Soms was de keuze van de wetgever om private partijen uit te zonderen van de medewerkingsplicht de reden om af te zien van het houden van een lokale enquête, omdat het voorstel betrekking had op situaties waarbij private partijen betrokken waren of waren geweest. Een lokale enquête zou geen zin hebben,

²⁸⁶ Notulen raadsvergadering Dordrecht 20 februari 2013; Notulen raadsvergadering Berg en Dal 27 september 2018; Notulen raadsvergadering Berg en Dal 27 september 2018.

omdat die private partijen “toch niet onder ede gehoord konden worden” en informatie van private partijen “buiten de reikwijdte van de lokale enquête valt.”²⁸⁷ Het ging bijvoorbeeld om de problemen met de strategie van een onderneming, de problemen bij een spoorwegovergang waar ProRail voor verantwoordelijk was, problemen tijdens bouwprojecten waar bouwbedrijven of aannemers bij betrokken waren, de veiligheid van een zwembad en een sportboulevard waar private partijen bij betrokken waren en de moeizame samenwerking met een uitzendbureau.²⁸⁸

Een aantal keer werd het lokale enquêterecht gezien als controle-instrument waarmee alleen naar het verleden kan worden gekeken, terwijl er kennelijk behoefte was naar de toekomst te kijken. Kennelijk wordt het niet altijd mogelijk geacht met de informatie van een lokale enquête te leren hoe in de toekomst gehandeld moet worden. Dit lijkt samen te vallen met het – eenmaal aangevoerde – argument dat de reikwijdte van het lokale enquêterecht te beperkt werd gevonden, wat de gemeenteraad immers ook beperkt lering uit het eigen handelen te trekken voor de toekomst. De vraag rijst of dat klopt. Wordt met lokale enquêtes daadwerkelijk alleen het verleden onderzocht en hebben gemeenteraden er niets aan voor de toekomst? Die vraag is verder onderzocht in de drie casestudies.

Proportioneel gebruik

Het al dan niet proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht speelde ook een rol bij de raadsdebatten waar werd afgezien van het gebruik van het controle-instrument. Zowel het belang van het beschermen van getuigen, de wens het lokale enquêterecht en bijbehorende bevoegdheden te gebruiken als ultimum remedium, als het belang van openbaarheid speelde daarbij een rol.

²⁸⁷ Verslag raadsvergadering Amsterdam 30 november 2011; Notulen raadsvergadering Dordrecht 12 februari 2012; Videoverslag raadsvergadering Zwolle 17 februari 2014.

²⁸⁸ Verslag raadsvergadering Tilburg 11 december 2006; Utrechts Nieuwsblad, *Weinig kans op Biltse raadsenquête over spoorwegovergang*, 9 februari 2011; Verslag raadsvergadering Amsterdam 30 november 2011; Noordhollandsdagblad, *Hollebrands bepleit raadsonderzoek kwestie starterswoningen*, 11 juni 2012; Notulen raadsvergadering Dordrecht 12 februari 2012; Notulen raadsvergadering Dordrecht 20 februari 2013; Videoverslag raadsvergadering Zwolle 17 februari 2014.

Tabel 5.38: Argumenten met betrekking tot proportioneel gebruik

Argument	Genoemd bij % raadsdebatten (aantal)
Te zwaar	39 (32)
Het gaat niet om het vinden van schuldigen	10 (8)
Horen onder ede is niet nodig	5 (4)
Openbaarheid is niet gewenst	2 (2)
Getuigen worden onnodig beschadigd door een lokale enquête	1 (1)

De zwaarte van de lokale enquête was relatief vaak de reden om van het houden van een lokale enquête af te zien. Niet altijd werd duidelijk aangegeven waarom het controle-instrument te zwaar zou zijn, maar met regelmaat werd het lokale enquêterecht als zwaar aangemerkt in vergelijking met andere controle-instrumenten. De vergelijking met andere controle-instrumenten betekent niet dat vervolgens ook werd voorgesteld lichtere controle-instrumenten te gebruiken. Het lokale enquêterecht werd soms ook te zwaar gevonden ten opzichte van het te onderzoeken onderwerp. Het zou zijn als “het schieten met een kanon op een mug,” zoals het in een van de raadsdebatten werd omschreven.²⁸⁹ Daarnaast werd het lokale enquêterecht te zwaar gevonden, omdat het weinig nieuwe informatie zou opleveren.

De openbaarheid die bij de lokale enquête een belangrijke rol speelt, was tijdens twee raadsdebatten juist de reden om van het houden van een lokale enquête af te zien. Er werd in die raadsdebatten aangegeven “geen openbare discussie te willen,” omdat het onderwerp “juist gebaat was bij beslotenheid.”²⁹⁰

Politieke argumenten

Net als bij de lokale enquêtes, speelden ook bij het non-gebruik politieke argumenten een rol bij de keuze geen lokale enquête te houden. Ook hier wordt met politieke argumenten bedoeld: argumenten die niet gericht zijn op de inhoud van het te onderzoeken onderwerp of het lokale enquêterecht als controle-instrument, maar zich richten op of het gevolg zijn van de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en het college, de raadspartijen onderling of op de

²⁸⁹ Audioverslag raadsvergadering Hilvarenbeek 11 december 2010.

²⁹⁰ Verslag raadsvergadering Bergen op Zoom 15 en 19 juli 2010; Intrekking raadsbesluit tot het instellen onderzoekscommissie op grond van artikel 155a Gemw dd. 21 september 2010; Handelingen raadsvergadering Delft 16 februari 2016.

relatie tussen de gemeenteraad of raadspartijen en het electoraat. Tabel 5.39 geeft een overzicht van de gehanteerde politieke argumenten.

Tabel 5.39: Politieke argumenten tegen het houden van een lokale enquête

Argument	Genoemd bij % raadsdebatten (aantal)
Het lokale enquêterecht is een politiek controle-instrument	14 (12)
Het creëert te veel onrust	7 (6)
Het college wil niet dat er een lokale enquête wordt gehouden	6 (5)
De wethouder of het college moeten beschermd worden	6 (5)
De gemeenteraad is niet onafhankelijk	5 (4)
Er is onvoldoende steun in de gemeenteraad	2 (2)

Niet altijd wordt het lokale enquêterecht gezien als controle-instrument, waarbij het draait om waarheidsvinding. Vaker dan bij de lokale enquêtes, werd bij het non-gebruikt het lokale-enquêterecht gekwalificeerd als politiek controle-instrument. De ene keer werd de lokale enquête letterlijk zo aangeduid, de andere keer werden aan de lokale enquête politieke kenmerken toegedicht. Gezegd werd bijvoorbeeld dat het lokale enquêterecht gebruikt zou gaan worden “om mensen verder te fileren,” dat met een lokale enquête een “politieke insteek zou worden gekozen,” dat een lokale enquête zou zorgen voor “een zondebok voor het publiek” en dat het bij een lokale enquête gaat om het “zaaien van twijfel en het frustreren van de zaak.”²⁹¹ In vier gevallen werd vervolgens een gewoon raadsonderzoek als alternatief genoemd en in twee andere gevallen werd gekozen voor een onderzoek door de rekenkamer, zonder dat werd aangegeven, waarom die controle-instrumenten minder politiek zouden zijn.

Tijdens zes raadsdebatten werd op verschillende, soms omslachtige, manieren aangegeven dat een lokale enquête te veel onrust zou creëren. Een keer werd letterlijk gesteld dat een lokale enquête voor te veel onrust zou zorgen, maar werd niet uitgelegd waar die onrust uit zou bestaan.²⁹² Andere aangedragen vormen van onrust zijn bijvoorbeeld de “mogelijke onrust op het stadhuis” en

²⁹¹ Concept verslag raadsvergadering Wijchen 10 mei 2012; notulen raadsvergadering Voorschoten 28 september 2017; BN DeStem, *Geen onderzoek naar corruptie bij Ves*, 22 februari 2003; Notulen raadsvergadering Bergen op Zoom 27 mei 2004; Noordhollandsdagblad, *Donkey*, 4 maart 2008; Audioverslag raadsvergadering Hilvarenbeek 11 december 2010.

²⁹² Provinciale Zeeuwse Courant, *Enquête van de baan*, 28 maart 2008.

de “onrust die door een lokale enquête in het dorp zal worden vergroot.”²⁹³

Ook blijkt de onderlinge afhankelijkheid tussen de gemeenteraad en het college een reden om af te zien van een lokale enquête. Een aantal maal werd een lokale enquête namelijk niet gehouden omdat het college dat niet wilde.²⁹⁴ Tijdens één van de raadsdebatten ontraadde een wethouder de gemeenteraad met klem een lokale enquête te houden vanwege een lopende reorganisatie. De wethouder kreeg tijdens het raadsdebat bijval en er werd gesteld dat het college ging “over ambtenarenzaken en niet de gemeenteraad.”²⁹⁵ In een ander geval werd de beslissing een lokale enquête te houden doorgeschoven naar de volgende raadsvergadering, op verzoek van de burgemeester die de raadsvergadering voorzat.²⁹⁶ Twee keer leek de gemeenteraad de keuze, voor het al dan niet houden van een lokale enquête, geheel bij het college te laten. Gesteld werd dat geen lokale enquête werd gehouden, omdat het college “een lokale enquête te duur vond, het te veel tijd kostte, het niet het juiste moment vond” en “het college het geld liever besteedde aan andere dingen.”²⁹⁷ Dit zijn opmerkelijke voorbeelden, waarbij de gemeenteraad zichzelf blijkbaar het enquêterecht onttrekt om het college maar niet te ontrieven.

Wat ook opvalt, is dat de bescherming van een wethouder of het college tijdens vijf raadsdebatten belangrijker werd gevonden dan het achterhalen van de waarheid. Tijdens die debatten werd van een lokale enquête afgezien, omdat de grootste coalitiepartij geen lokale enquête wilde, voorkomen moest worden dat de wethouder werd beschadigd.²⁹⁸

Een ander argument om geen lokale enquête te houden betreft de overweging dat raadsleden zichzelf niet willen onderzoeken, omdat ‘de slager dan zijn eigen vlees keurt’.²⁹⁹ Tijdens één van de raadsdebatten werd aangegeven dat de gemeenteraad niet onafhankelijk van het college onderzoek zou kunnen doen.³⁰⁰

²⁹³ Provinciale Zeeuwse Courant, *Enquête van de baan*, 28 maart 2008; Notulen raadsvergadering Blaricum 26 september 2017.

²⁹⁴ Videoverslag raadsvergadering Arnhem 28 september 2009; Kort verslag van raadsvergadering Hulst 7 februari 2013; Notulen raadsvergadering Voorschoten 28 september 2017.

²⁹⁵ Videoverslag raadsvergadering Arnhem 28 september 2009.

²⁹⁶ Kort verslag van raadsvergadering 7 februari 2013.

²⁹⁷ Notulen raadsvergadering Voorschoten 28 september 2017.

²⁹⁸ Videoverslag raadsvergadering Arnhem 28 september 2009; Verslag raadsvergadering Rotterdam 28 oktober 2004.

²⁹⁹ Videoverslag raadsvergadering Zwolle 26 oktober 2015.

³⁰⁰ Handelingen raadsvergadering Delft 26 maart 2016.

Praktische argumenten

Sommige argumenten tegen het houden van een lokale enquête waren meer praktisch van aard, zoals te zien is in tabel 5.40.

Tabel 5.40: Praktische argumenten tegen het houden van een lokale enquête

Argument	Genoemd bij % raadsdebatten (aantal)
Te duur	29 (24)
Kost te veel tijd	18 (15)
Er moet te veel georganiseerd worden	13 (11)
Beslissing over de verkiezingen heen tillen	2 (2)
Geen verordening willen schrijven	1 (1)
De gemeenteraad heeft onvoldoende ervaring met en kennis van het lokale enquêterecht	1 (1)

Gemeenteraden schrokken nogal eens terug voor de kosten die gepaard gaan met het houden van een lokale enquête. In totaal werd in 29 raadsdebatten aangegeven dat een lokale enquête te duur zou zijn. Tijdens de raadsdebatten werd bijna nooit gemotiveerd waarom een lokale enquête te duur werd gevonden: volstaan werd met de opmerking *dát* een lokale enquête te duur zou zijn. Wel werd met regelmaat gezegd dat het geld beter besteed kon worden aan andere zaken of dat de kosten niet opwogen tegen de opbrengsten van een lokale enquête. Een enkele keer werd aangegeven dat specifiek het horen van getuigen onder ede of externe ondersteuning te veel geld zou kosten of dat een rekenkameronderzoek goedkoper was. Eén keer werd van het houden van een lokale enquête afgezien, omdat het college had aangegeven dat het te duur was en één keer, omdat het geld gewoon ‘op’ was.

In elf raadsdebatten was de organisatorische kant van een lokale enquête, of een gedeelte daarvan, een reden om geen lokale enquête te houden. Soms werd dat letterlijk zo gezegd, soms werd verwezen naar bijvoorbeeld ‘de grote inspanning die het zou kosten’, dat te veel ‘mankracht’ nodig is en het te ‘veel vraagt van de raadsleden.’³⁰¹

³⁰¹ Verslag raadsvergadering Bergen op Zoom 15 en 19 juli 2010; Intrekking raadsbesluit tot het instellen onderzoekscommissie op grond van artikel 155a Gemw dd. 21 september 2010; Handelingen raadsvergadering Delft 16 februari 2016; Notulen raadsvergadering Wijchen 18 mei 2017.

5.6.4. Argumenten voor het houden van een lokale enquête

In de raadsdebatten die uiteindelijk niet leidden tot het houden van een lokale enquête, kwamen uiteraard ook argumenten aan de orde voor het houden van een lokale enquête. Net zoals bij de raadsdebatten die wel leidden tot het houden van de lokale enquêtes, werden de voorstellen vaak verdedigd met argumenten die gericht waren op het verkrijgen van informatie, politieke belangen en het praktische nut van de bevoegdheden van het lokale enquêterecht.

Tabel 5.41: Argumenten gerelateerd aan waarheidsvinding

Argument	Argument bij % raadsdebatten (aantal)
Waarheidsvinding (het achterhalen van alle feitelijke informatie)	70 (48)
Het kunnen achterhalen van informatie door de vergaande bevoegdheden	26 (18)
Het achterhalen van informatie waaruit lessen kunnen worden getrokken	25 (17)

Net als bij de lokale enquêtes werd het argument om meer informatie te achterhalen het meest aangevoerd, voor het houden van een lokale enquête.

Tabel 5.42: Politieke argumenten voor het houden van een lokale enquête

Argument	Gegeven bij % raadsdebatten (aantal)
Het afleggen van – politieke – verantwoordelijkheid	10 (7)
Het aanwijzen van politieke verantwoordelijken/schuldigen	9 (6)
De versterkte controlerende rol van de gemeenteraad laten zien	4 (3)
Het afgeven van een signaal (aan de burgers en/of het college)	1 (1)
De onafhankelijkheid van de gemeenteraad laten zien	1 (1)

Net als bij de raadsdebatten die wel leidden tot een lokale enquête, werden ook bij het non-gebruik politieke argumenten aangevoerd om een lokale enquête te houden. Het is opvallend dat de frequenties waarin die argumenten werden aangevoerd, percentueel veel lager liggen dan bij de situaties waarin wel gekozen werd een lokale enquête te houden. Dat betekent dat bij het non-gebruik minder vaak politieke argumenten worden aangevoerd voor het houden van

een lokale enquête dan bij de raadsdebatten die wel leiden tot het houden van een lokale enquête. Dat lijkt te betekenen dat lokale enquêtes sneller gehouden worden, als daar ook politieke argumenten voor zijn of dat het inzetten van politieke argumenten niet nodig is om een lokale enquête tegen te houden. Aan de mate waarin politieke belangen daadwerkelijk een rol spelen bij het houden van lokale enquêtes is in de casestudies verder aandacht besteed.

Ook bij het non-gebruik werd een aantal keer aangevoerd dat een lokale enquête gehouden moest worden, omdat de gemeenteraad dan externe onderzoekers in kan zetten. Daarover is al eerder opgemerkt dat dat een vreemd argument is, omdat de gemeenteraad ook, buiten het lokale enquêterecht om een onderzoek kan laten uitvoeren door externe ondersteuners.

5.7. Slotbeschouwing

Het lokale enquêterecht zou het voor de gemeenteraad mogelijk moeten maken om alle feitelijk informatie te achterhalen over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Het lokale enquêterecht mag daarvoor alleen proportioneel worden gebruikt. Het kwantitatieve onderzoek naar het gebruik en het non-gebruik van het lokale enquêterecht, zoals dat is beschreven in dit hoofdstuk, geeft een eerste indruk van de mate waarin het gebruik van het controle-instrument aan deze verwachtingen voldoet.

Gebleken is dat sinds de invoering van het lokale enquêterecht gemeenteraden met enige regelmaat gebruik maken van het controle-instrument. Het zijn wel met name de grote gemeenten waar – relatief gezien – vaak wordt voorgesteld een lokale enquête te houden en ook de meeste lokale enquêtes gehouden worden. Opvallend is dat steeds vaker wordt voorgesteld een lokale enquête te houden, zonder dat die voorstellen daadwerkelijk leiden tot een lokale enquête. Die toename kan erop duiden dat het lokale enquêterecht ook wordt gebruikt als politiek pressiemiddel, of om een politiek statement te maken, omdat voorstellen waarbij het gaat om het verkrijgen van meer informatie, niet zullen worden ingediend, als de indiener niet zeker is dat een meerderheid van de gemeenteraad voor het houden van een lokale enquête is.

De mogelijkheid van gemeenteraden om gebruik te kunnen maken van het lokale enquêterecht, lijkt te worden beperkt door de kosten van de lokale enquêtes. Gemeenteraden begroten vaak niet van tevoren geld voor de lokale enquêtes. Dat heeft als risico dat geen lokale enquête gehouden kan worden of dat de

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

begroting daarvoor gewijzigd moet worden. Daarnaast lijken kleine gemeenten, vanwege de kosten, het minst snel gebruik te kunnen maken van het lokale enquêterecht of in ieder geval daar minder aan uit te kunnen geven dan grote gemeenten. De beperkte reikwijdte van het lokale enquêterecht lijkt afbreuk te doen aan de mogelijkheden van de gemeenteraad om te kunnen achterhalen hoe het college in de toekomst beter gecontroleerd kan worden.

Het belangrijkste doel van het lokale enquêterecht is waarheidsvinding, hetgeen ook vaak de reden is een lokale enquête te houden. Tijdens de lokale enquêtes wordt veel informatie verkregen. Vooral de voorgesprekken zijn daarvoor van groot belang. Net als de informatie van ambtenaren, die de enquêtecommissie in staat stelt informatie te verkrijgen buiten het college om. Desondanks lijkt het voor enquêtecommissies wel lastig alle feitelijke informatie te vergaren, ondanks dat bepaalde getuigen verplicht zijn mee te werken. De waarheidsvinding wordt bemoeilijkt, doordat archieven niet compleet zijn, niet altijd alle schriftelijke informatie bij getuigen kan worden achterhaald en private partijen niet verplicht zijn mee te werken. In welke mate de verhoren bijdragen aan het verkrijgen van informatie is niet duidelijk. De rapporten vermelden enerzijds waarheidsvinding als belangrijke reden voor de verhoren. Anderzijds blijkt uit de surveys dat enquêtecommissies vaak al heel veel informatie hebben na de voorgesprekken, waardoor het de vraag is waartoe de openbare verhoren dienen. Ook kan niet met zekerheid gezegd worden dat de waarheid wordt verteld tijdens verhoren. De meeste dwangmiddelen worden niet gebruikt – wellicht als gevolg van de onduidelijkheid over het kunnen toepassen ervan – en dragen als zodanig dus weinig bij aan de waarheidsvinding. Daardoor ontbreekt het onderscheidende karakter van het lokale enquêterecht ten opzichte van de overige controle-instrumenten. Kortom: hoewel veel informatie wordt verkregen tijdens de lokale enquêtes, is het maar de vraag of sprake is van waarheidsvinding bij het gebruik van het lokale enquêterecht.

Om de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beschermen, verwacht de wetgever dat het lokale enquêterecht proportioneel wordt gebruikt. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt echter dat het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen nauwelijks een rol speelt bij de overweging om een lokale enquête te houden of het stellen van nadere regels, terwijl de wetgever wel wil dat getuigen zo veel mogelijk beschermd worden. Welke gevolgen dat heeft voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen, is niet uit de gegevens te achterhalen, maar wel is duidelijk dát lokale enquêtes gevolgen kunnen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

5. GEBRUIK VAN HET LOKALE ENQUÊTERECHT

Gemeenteraden gaan niet lichtzinnig om met het lokale enquêterecht. Vaak worden eerst andere controle-instrumenten gebruikt, voordat een lokale enquête wordt gehouden. In de meer recente jaren blijkt echter vaker onmiddellijk naar het lokale enquêterecht te worden gegrepen. Dat de lokale enquêtes lang niet altijd meer worden gehouden als ultimum remedium, blijkt ook uit het feit dat een kwart van de respondenten aangaf dat dezelfde informatie achterhaald had kunnen worden met andere controle-instrumenten.

Zoals werd beschreven in hoofdstuk 3, is het belangrijk dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie een balans vinden tussen openbaarheid en beslotenheid, die de waarheidsvinding, democratische legitimatie van het onderzoek, als de persoonlijke levenssfeer van getuigen ten goede komt. Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat de lokale enquêtes over het algemeen een besloten karakter hebben. Vergaderingen, voorgesprekken en het onderzoeksdossier zijn vaak allemaal niet openbaar. Er wordt zelfs vaak, in strijd met de Gemeentewet, algemene geheimhouding opgelegd op alle stukken. Dat draagt niet bij aan de democratische legitimatie. De enige uitzondering op die beslotenheid zijn de verhoren die – bijna – altijd openbaar worden gehouden. Het is echter de vraag of juist de verhoren niet vaker besloten zouden moeten worden gehouden, ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Kortom: de gegevens geven geen blijk van een gevonden balans tussen het belang van openbaarheid en beslotenheid bij de lokale enquêtes.

Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt ook dat het lokale enquêterecht, en specifiek de bevoegdheid om getuigen openbaar te horen, ook wordt gebruikt als verantwoordingsproces in de relatie tussen de gemeenteraad of raadsfracties en het college en het electoraat. Verhoren worden bijvoorbeeld ook gebruikt om getuigen te dwingen tot verantwoording. Dergelijk gebruik van het lokale enquêterecht draagt als zodanig niets bij aan de waarheidsvinding en staat ook haaks op de idee dat getuigen moeten worden beschermd. Door de wetgever is echter nergens gewaarborgd dat het lokale enquêterecht voor andere doeleinden dan waarheidsvinding mag worden gebruikt.

Het voorgaande geeft de indruk dat het lokale enquêterecht de gestelde verwachtingen niet – altijd – waarmaakt. In welke mate die verwachtingen daadwerkelijk niet worden waargemaakt en de redenen daarvan, zijn verder onderzocht in drie casestudies die in de komende hoofdstukken worden besproken.

6. De afwaardering van grond in Apeldoorn

6.1. Inleiding

Op 17 februari 2011 hield de gemeenteraad van Apeldoorn, op initiatief van de PvdA, een interpellatiedebat over de financiële situatie van het gemeentelijke grondbedrijf.³⁰² Gebleken was dat het grondbedrijf, als gevolg van de te late afwaardering van grondposities, een tekort had van 68 miljoen euro (wat later nog zou oplopen naar 200 miljoen euro).³⁰³ Het debat eindigde met het aannemen van een motie van treurnis tegen de verantwoordelijke wethouder en het besluit om een onderzoek te starten naar de gang van zaken.³⁰⁴ Een maand na dit besluit werd een voorbereidingscommissie ingesteld die moest onderzoeken wat voor soort onderzoek moest worden gehouden en het onderzoek voorbereidde.³⁰⁵ Op advies van de voorbereidingscommissie besloot de gemeenteraad een lokale enquête te houden.³⁰⁶ De voorbereidingscommissie werd vervolgens ingesteld als enquêtecommissie en belast met het uitvoeren van de lokale enquête.³⁰⁷ Tijdens het onderzoek werden documenten gevorderd, waaronder e-mails, werden voorgesprekken gevoerd en verhoren gehouden. Negen maanden later presenteerde de enquêtecommissie het eindrapport, met daarin als belangrijkste conclusie dat de gemeenteraad bewust onjuist door de wethouder was geïnformeerd.³⁰⁸ Het onderzoek had tot gevolg dat eerst de wethouder en later het gehele college aftrad. Ook werd op advies van de enquêtecommissie een reorganisatie uitgevoerd. Het onderzoek en het rapport hadden daarnaast een grote impact op een aantal getuigen, waardoor de relatie tussen de gemeenteraad en de ambtenaren schade opliep.

³⁰² Raadsvoorstel Plan van Aanpak; Enquêtecommissie Grondbedrijf, H. van den Berge (voorz.), e.a., *De grond wordt duur betaald; raadsonderzoek naar het functioneren van het grondbedrijf in Apeldoorn*, Opmeer Drukkerij, Den Haag 2012 p 9; Verslag raadsdebat 17 februari 2011.

³⁰³ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 9 ; Interview respondent 1 ; Interview respondent 3 ; Interview respondent 4 ; Interview respondent 5.

³⁰⁴ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Onderzoeksrapport, p.9; Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³⁰⁵ Raadsvoorstel Plan van Aanpak; Onderzoeksrapport, p. 13; Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p.4; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁰⁶ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p.4; Onderzoeksrapport, p. 13; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³⁰⁷ Onderzoeksrapport, p. 11; Interview respondent 1; Interview respondent 3.

³⁰⁸ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 11 en 45 e. v.

6.2. Voorgeschiedenis

6.2.1. De afwaardering van grond

Toen eind 2008 de economische crisis begon, trof dat ook de onroerendgoedsector in de gemeente Apeldoorn. Raadsleden zagen dat projectontwikkelaars en andere gemeenten hun grond afwaardeerden om grote verliezen te voorkomen. Dat betekent dat, als gevolg van de economische crisis, er rekening werd gehouden met een waardedaling van de grond die de gemeenten in bezit hadden. Binnen de gemeente Apeldoorn werd de grond echter niet afgewaardeerd. De gemeenteraad begon zich af te vragen waarom het college van Apeldoorn de grond niet afwaardeerde.³⁰⁹ Twee keer werden hierover vragen gesteld aan het college. In 2009 kwamen voor het eerst tekorten aan het licht. In de raadsvergadering van 16 april 2009 stelde de PvdA-fractie vragen over de positie van het grondbedrijf.³¹⁰ Gaandeweg groeide, vooral bij de PvdA-fractievoorzitter, het gevoel dat de gemeenteraad niet volledig door het college was geïnformeerd.³¹¹ In januari 2011 bleek dat het grondbedrijf een tekort had van 68 miljoen euro, dat later dat jaar opliep naar 200 miljoen euro.³¹² Deze informatie kwam voor de gemeenteraad redelijk onverwacht.³¹³ Het plotselinge grote tekort sterkte de gemeenteraad in zijn vermoeden, dat de gemeenteraad door de wethouder onvoldoende of onjuist was geïnformeerd in de voorgaande jaren. Dit vermoeden werd verder aangewakkerd door informatie die was gelekt naar de pers en door ambtenaren die bij de gemeenteraad hun zorgen uitten over de gang van zaken binnen het grondbedrijf.³¹⁴

6.2.2. De verhouding tussen de gemeenteraad en het college

Voor een goed begrip van de besluitvorming door de gemeenteraad van Apeldoorn is kennis over de animositeit tussen de fractievoorzitters van PvdA en VVD – beiden coalitiepartijen – van belang. De PvdA-fractie was in 2006 de grootste raadsfractie en de fractievoorzitter van de PvdA was de bouwer van

³⁰⁹ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³¹⁰ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 22; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³¹¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 9; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³¹² Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 9; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³¹³ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³¹⁴ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

het college, waar ook de VVD in zat. Al tijdens de totstandkoming van het college in 2006, botste de PvdA-fractievoorzitter met de VVD-fractievoorzitter over de situatie bij het grondbedrijf. De PvdA-fractievoorzitter had namelijk een slecht gevoel bij deze gemeentelijke afdeling.³¹⁵ Dit werd niet gedeeld door de VVD-fractievoorzitter, die in het nieuwe college als wethouder verantwoordelijk werd voor het grondbedrijf. Door dit verschil van inzicht bleef een conflict bestaan tussen beiden, nu alleen in de vorm van een conflict tussen raadsfractie en college. De berichtgeving over de afwaardering van de grondposities en het functioneren van het grondbedrijf voedde de PvdA-fractie dan ook bij het voornemen om dit onderwerp tot op de bodem uit te zoeken.³¹⁶

6.2.3. Het Interpellatiedebat en het instellen van een onderzoek

Op 3 februari 2011 presenteerde het college de tekorten van het grondbedrijf aan de gemeenteraad. Deze informatie bevestigde het vermoeden dat er iets niet klopte. Daar kwam bij dat informatie afkomstig was van derden en niet van het college zelf. Dat was voor de PvdA-fractie voldoende reden de gemeenteraad te verzoeken om op 17 februari 2011 een interpellatiedebat te houden.³¹⁷ De gemeenteraad stemde daarmee in. Het interpellatiedebat spitste zich toe op de vraag of de wethouder de gemeenteraad gaandeweg de jaren wel juist had geïnformeerd. De wethouder beantwoordde die vraag niet direct en zei, na herhaaldelijk vragen, dat hij van mening was dat hij de gemeenteraad niet kon en niet behoefde te informeren.³¹⁸

De ontwijkende antwoorden van de wethouder vormden voor de PvdA-fractie vervolgens de aanleiding voor het indienen van een motie, waarbij enerzijds de gemeenteraad uitsprak dat werd betreurd dat de wethouder de schijn had gewekt de gemeenteraad onvoldoende tijdig, onjuist en onvolledig te hebben geïnformeerd en anderzijds te starten met de voorbereiding om te komen tot een voorstel voor een onderzoek.³¹⁹ De overige fracties reageerden niet direct positief op deze motie van de PvdA. Door meerdere fracties werd opgemerkt dat geen motie van treurnis kon worden aangenomen tegelijkertijd met het voornemen een onderzoek te doen. Een motie van treurnis was volgens hen al een politiek eindoordeel dat zou kunnen volgen op een onderzoek, maar niet aan

³¹⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³¹⁶ Interview respondent 1.

³¹⁷ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 21; Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p.3; Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³¹⁸ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 1.

³¹⁹ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 1.

dat onderzoek vooraf kan gaan.³²⁰ Na de schorsing van de vergadering werd, op grond van afspraken tussen de fractievoorzitter van de PvdA en de VVD, de motie van treurnis desondanks door alle partijen aangenomen. Het besluit een onderzoek te houden werd door bijna alle fracties gesteund, op de VVD-fractie na. Het presidium kreeg de opdracht een raadsonderzoek voor te bereiden naar het functioneren van het grondbedrijf.³²¹

6.3. Voorbereiding op de lokale enquête

6.3.1. De voorbereidingscommissie

Het besluit tot het houden van een raadsonderzoek werd op 10 maart 2011 genomen. In diezelfde vergadering verzocht de gemeenteraad het presidium de opzet voor het onderzoek uit te werken. Het presidium benoemde daarvoor een voorbereidingscommissie.³²² De voorbereidingscommissie stelde, in samenwerking met de raadsgriffier, een plan van aanpak op. Ook formuleerde de voorbereidingscommissie de – voorlopige - onderzoeksopdracht.³²³ Om een beeld te krijgen van het onderzoeksonderwerp, werd door de voorbereidingscommissie informatie opgevraagd bij het college, waaronder rapportages en beleidsdocumenten. Ook werden oriënterende gesprekken gevoerd met een aantal ambtenaren. In het plan van aanpak adviseerde de voorbereidingscommissie aan de gemeenteraad om een lokale enquête te houden. Op 14 april 2011 stemde de gemeenteraad in met dit voorstel en werd de lokale enquête officieel ingesteld.³²⁴

6.3.2. De keuze voor de lokale enquête

De gemeenteraad had verschillende redenen voor het houden van een lokale enquête. Ten eerste maakt een lokale enquête waarheidsvinding mogelijk: alle feiten over het grondbeleid zouden achterhaald kunnen worden, zonder dat politieke motieven daarbij een rol spelen.³²⁵ Ten tweede geeft een lokale enquête de enquêtecommissie de mogelijkheid en bevoegdheden om zelf onderzoek te doen.³²⁶ Ten derde speelde de mogelijkheid om getuigen in het openbaar onder

³²⁰ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 21; Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 5.

³²¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 13; Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Raadsvoorstel bij Plan van Aanpak, p.5; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³²² Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³²³ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 13/14; Raadsvoorstel Plan van Aanpak, p. 4.

³²⁴ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 14; Raadsvoorstel Plan van Aanpak, p. 4.

³²⁵ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 17, Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³²⁶ Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 4.

ede te kunnen horen een belangrijke rol.³²⁷ Tijdens openbare verhoren zou de enquêtecommissie de getuigen in het openbaar verantwoording af kunnen laten leggen voor hun handelen.³²⁸ Ook zou de enquêtecommissie het eigen handelen en de uitkomsten van het onderzoek kunnen legitimeren, doordat derden mee konden kijken tijdens het onderzoek.³²⁹ Ten slotte was ook van belang dat de situatie, namelijk het verlies van 200 miljoen euro, zo ernstig werd gevonden dat daarvoor alleen het zwaarste controle-instrument passend zou zijn. Dat gaf het signaal aan de burgers dat de gemeenteraad het serieus aanpakte.³³⁰

6.3.3. Nadere regelgeving

De verordening

Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van de al bestaande onderzoeksverordening. Die verordening was opgesteld bij de eerste lokale enquête in Apeldoorn in 2005/2006.³³¹ De verordening bepaalt wat in het besluit tot het instellen van een lokale enquête moet staan en hoe dat besluit bekend moet worden gemaakt, wie het onderzoek moet uitvoeren en wat de taken van de voorzitter zijn.³³² De verordening bevat verder regels over ambtelijke ondersteuning, het lidmaatschap van de enquêtecommissie en wat in het plan van aanpak moet staan.³³³ Ten slotte zijn er regels over de bevoegdheden en verplichtingen van getuigen, de dwangmiddelen, geheimhouding, de samenstelling van de enquêtecommissie en de manier waarop zij verantwoording moet afleggen.³³⁴ Tijdens het onderzoek speelde de verordening nauwelijks een rol bij de beslissingen van de gemeenteraad en de enquêtecommissie. Een enkele keer werd de verordening gebruikt voor de structurering van het onderzoeksproces.³³⁵

Het plan van aanpak en protocollen

Het plan van aanpak werd door de voorbereidingscommissie opgesteld. Daarvoor werd het plan van aanpak van de vorige lokale enquête als voorbeeld ge-

³²⁷ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 13.

³²⁸ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 13; Verslag raadsdebat 17 februari 2011; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³²⁹ Interview respondent 4.

³³⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

³³¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012; H. van de Berge (voorz.) e.a., *Stampij op de Ecofactorij: Raadsonderzoek naar het conflict tussen de gemeente Apeldoorn en Reesink*, Apeldoorn, 2005; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³³² Artikel 2, 3 en 8 Verordening regelend het onderzoek door de raad 2003.

³³³ Artikel 4, 5 en 7 Verordening regelend het onderzoek door de raad 2003.

³³⁴ Artikel 6, 9 en 10 Verordening regelend het onderzoek door de raad 2003.

³³⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

bruikt.³³⁶ In het plan van aanpak werd de onderzoeksvraag verder uitgewerkt, stond de planning voor het onderzoek, werd de verdeling van de taken en de ondersteuning geregeld, werd beschreven hoe tijdens het onderzoek zou worden gecommuniceerd over het onderzoek, werd de begroting voor het onderzoek opgesteld en werd de geheimhouding verder geregeld.³³⁷

Er werd door de enquêtecommissie tijdens het onderzoek, voorafgaande aan de verhoren, ook een protocol opgesteld voor de interviews en de verhoren. De plicht om een protocol op te stellen, was opgenomen in het plan van aanpak.³³⁸ In het protocol is het doel van de interviews en de verhoren geregeld, zijn regels opgenomen over de organisatie van interviews en verhoren, het oproepen van getuigen en hoe met de informatie uit de interviews en de verhoren wordt omgegaan en hoe die informatie in het rapport wordt verwerkt.³³⁹ Zo is bijvoorbeeld bepaald dat personen die zijn geïnterviewd niet letterlijk geciteerd worden in het rapport, maar de informatie uit de verhoren wel in het rapport kan worden gebruikt.³⁴⁰

6.3.4. Begroting van het onderzoek

De gemeenteraad stelde op basis van een schatting van de raadsgriffier en de voorbereidingscommissie, € 210.000 beschikbaar voor het onderzoek. De schatting was gebaseerd op de kosten van de vorige lokale enquête.³⁴¹ Het onderzoek werd voldaan uit de post ‘onvoorziene uitgaven,’ omdat de begroting geen bijzondere begrotingspost bevatte voor het doen van onderzoek.³⁴² Onder de onderzoekskosten vielen de kosten voor training in verhoortechnieken, algemene voorlichting, verslaglegging, drukkosten en ondersteuning door de griffie.³⁴³ De grootste kostenpost bestond uit het inhuren van externe ondersteuning.³⁴⁴

In de gemeenteraad noch het college werd moeilijk gedaan over het vrijmaken

³³⁶ Raadsvoorstel bij plan van aanpak Grondbedrijf; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³³⁷ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p 1 - 11; Raadsvoorstel bij plan van aanpak Grondbedrijf.

³³⁸ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 7.

³³⁹ Protocol Interviews en (openbare) verhoren raadsonderzoek Grondbedrijf Apeldoorn.

³⁴⁰ Protocol Interviews en (openbare) verhoren raadsonderzoek Grondbedrijf Apeldoorn.

³⁴¹ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf p. 11; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁴² Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁴³ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 2,6,7,8,9, en 11; Raadsvoorstel bij Plan van Aanpak Grondbedrijf.

³⁴⁴ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 11; Interview respondent 4.

van het onderzoeksbudget.³⁴⁵ Gaandeweg het onderzoek is door de enquêtecommissie om extra budget gevraagd van € 50.000. Dat extra budget was nodig, omdat de externe ondersteuners meer tijd nodig hadden voor de dossierstudie, vanwege het onvoorziene grote aantal e-mails dat onderzocht moest worden.³⁴⁶ Op de vraag aan twee voormalige commissieleden of ook een lokale enquête zou zijn gehouden als het € 500.000 had gekost, werd geantwoord dat dat te duur zou zijn geweest en er een grens zit aan hoeveel een onderzoek mag kosten.³⁴⁷

6.3.5. De enquêtecommissie

De leden van voorbereidingscommissie werden door de gemeenteraad ook benoemd als leden van de enquêtecommissie. Gekozen werd voor vijf commissieleden, omdat het presidium drie leden te weinig en zeven leden te veel vond.³⁴⁸ Een oneven aantal moest voorkomen dat de stemmen zouden staken, in het geval het op stemming aan zou komen.³⁴⁹ Het presidium wilde zo veel mogelijk een afspiegeling van de verhouding tussen de coalitie en oppositie in de gemeenteraad binnen de enquêtecommissie. Die afspiegeling werd belangrijk gevonden voor de democratische legitimatie van het onderzoek.³⁵⁰ Er werd gekozen voor drie commissieleden uit coalitiepartijen en twee uit oppositiepartijen.³⁵¹ De coalitiepartijen kozen gezamenlijk welke coalitiefracties raadsleden zouden leveren aan de enquêtecommissie. De oppositie deed dat voor de leden uit de oppositiefracties.³⁵² Het werd logisch gevonden dat een PvdA-raadslid, wat een coalitiepartij was, zou deelnemen aan de enquêtecommissie, omdat de PvdA het voorstel tot het doen van onderzoek had ingediend.³⁵³ De fracties die een raadslid zouden leveren, konden zelf een commissielid voordragen. Die keuze werd bepaald door politieke ervaring en inhoudelijke kennis.³⁵⁴ De VVD vaardigde geen lid af voor de enquêtecommissie, omdat deze fractie geen onderzoek wilde doen naar de eigen wethouder.³⁵⁵ De voorzitter van de enquêtecommissie werd, overeenkomstig de verordening, gekozen door de leden van de enquêtecommissie en was raads-

³⁴⁵ Interview respondent 1.

³⁴⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

³⁴⁷ Interview respondent 3.

³⁴⁸ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 14; Interview respondent 1; Interview respondent 3.

³⁴⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³⁵⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁵¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 14; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³⁵² Interview respondent 1.

³⁵³ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

³⁵⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

³⁵⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

lid van een van de oppositiepartijen.³⁵⁶ Op 14 april 2011 werd de enquêtecommissie officieel benoemd.

De leden van de enquêtecommissie werkten nauw samen en vormden naar eigen zeggen een hecht team. De geïnterviewde respondenten gaven aan dat de leden ervoor waakten dat er geen ruimte was voor politieke overtuigingen binnen het onderzoeksproces. De waarheidsvinding stond centraal.³⁵⁷

6.3.6. De onderzoeksvraag

De voorbereidingscommissie formuleerde de onderzoekdoelstelling.³⁵⁸ De onderzoeksdoelstelling werd bewust ruim geformuleerd, om de enquêtecommissie de ruimte te geven zelf te bepalen waar het onderzoek zich op moest richten.³⁵⁹ Daarnaast moest een ruim geformuleerde onderzoeksdoelstelling voorkomen dat getuigen te snel zouden weigeren informatie te geven, omdat de gevorderde informatie buiten het onderzoekskader viel.³⁶⁰ Ook verkleinde een ruime formulering de kans dat de enquêtecommissie tijdens het onderzoek terug zou moeten naar de gemeenteraad voor aanpassing van de doelstelling.³⁶¹ De onderzoeksdoelstelling luidde: “De gemeenteraad wil inzicht krijgen in het beleid en de praktijk ten aanzien van het grondbedrijf en grondexploitaties in de gemeente Apeldoorn en de manier waarop de gemeenteraad hierover is geïnformeerd en aan de gemeenteraad verantwoording is afgelegd” Tegelijk met het besluit van de gemeenteraad een lokale enquête te houden, werd de onderzoeksdoelstelling vastgesteld.³⁶²

De enquêtecommissie werkte de onderzoeksdoelstelling verder uit door het onderzoek te verdelen in drie thema's. Er is ten eerste onderzoek gedaan naar de gemeentelijke (beleids)kaders. Ten tweede naar de uitvoering en realisatie van de (beleids)kaderstelling. Het derde thema is gericht op het doen van onderzoek naar de controlerende rol van de gemeenteraad en welke lessen voor de gemeenteraad te leren zijn. Het derde thema richt zich dus specifiek op de

³⁵⁶ Interview respondent 1.

³⁵⁷ Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁵⁸ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁵⁹ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶⁰ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶¹ Interview respondent 5.

³⁶² Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 15.

rol van de gemeenteraad.³⁶³

Tijdens het onderzoek kwam een integriteitsprobleem binnen het grondbedrijf aan het licht dat, ondanks de ruime formulering, buiten het onderzoekskader viel. Desondanks koos de enquêtecommissie ervoor om het integriteitsprobleem wél bij het onderzoek te betrekken, omdat het een te belangrijk onderwerp betrof. De gemeenteraad werd bij deze keuze niet betrokken uit angst dat de enquêtecommissie hun bevinding dan voortijdig naar buiten moest brengen. De enquêtecommissie koos ervoor achteraf, in het eindrapport, deze keuze te verantwoorden.³⁶⁴

6.4 . Inrichting van het onderzoeksproces

6.4.1. Kennis commissieleden en ondersteuning

De leden van de enquêtecommissie waren benoemd om hun politieke ervaring en/of hun inhoudelijke kennis.³⁶⁵ De voorzitter was ook voorzitter geweest bij de vorige lokale enquête. De overige leden hadden geen ervaring met het lokale enquêterecht.³⁶⁶ Twee commissieleden hadden vanuit hun werk wel ervaring met het opstellen of beoordelen van onderzoeksrapporten.³⁶⁷ Voor het houden van interviews en verhoren hebben alle leden van de enquêtecommissie een training gevolgd in verhoortechnieken.³⁶⁸

De enquêtecommissie werd ondersteund door de raadsgriffier en een griffiemedewerker. De raadsgriffier structureerde en begeleidde het onderzoek.³⁶⁹ De enquêtecommissie leunde veel op de kennis van de raadsgriffier.³⁷⁰ Eén van de griffiemedewerkers was de projectleider van het onderzoek en was secretaris van de enquêtecommissie.³⁷¹ Er werd niet gekozen voor ondersteuning door andere ambtenaren, vanwege de dualistische verhoudingen binnen de gemeente. Men wilde voorkomen dat een gemeenteambtenaar onderzoek zou moeten gaan doen

³⁶³ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 15; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

³⁶⁶ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶⁷ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁶⁸ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf p. 8, 9 en 11; Interview respondent 1.

³⁶⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁷⁰ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 14; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁷¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 14; Interview respondent 3.

naar zijn eigen werkgever, met mogelijke loyaliteitsconflicten als gevolg.³⁷²

De enquêtecommissie werd in praktische zin ondersteund door een extern onderzoeksbureau. Dit onderzoeksbureau werd door de enquêtecommissie zelf uitgekozen.³⁷³ Het bureau verrichte een deel van de dossierstudie. Het meeste werk daarbij bestond uit het lezen en sorteren van 40.000 e-mails. Ook begeleidde het onderzoeksbureau de enquêtecommissie bij de interviews en verhoren en schreven de medewerkers van dat bureau het conceptrapport.³⁷⁴ Een tweede adviesbureau heeft gaandeweg het onderzoek de enquêtecommissie ook kort ondersteund bij het inhoudelijk controleren van de gegevens, die specifiek betrekking hadden op de grondprijzen.³⁷⁵

6.4.2. Openbaarheid en geheimhouding

Vergaderingen van enquêtecommissie

De vergaderingen van de enquêtecommissie waren niet openbaar, zoals was bepaald in het plan van aanpak.³⁷⁶ Over de mogelijkheid om geheimhouding op te leggen, op bescheiden die tijdens de vergaderingen werden besproken, spreken de verordening en het plan van aanpak niet alleen elkaar tegen, maar is ook sprake van strijd met de Gemeentewet.

De verordening vermeldt namelijk dat de enquêtecommissie om gewichtige redenen geheimhouding kan opleggen, om personen die verplicht zijn mee te werken te beschermen. De verordening verklaart, in strijd met artikel 155a, derde lid Gemeentewet, dat artikel 86, eerste lid, Gemeentewet niet van toepassing is.³⁷⁷

Het plan van aanpak legt, zonder melding te maken van gewichtige redenen of onevenredige schade, een algemene geheimhoudingsplicht op.³⁷⁸ Dat betekent dat alle betrokkenen bij een vergadering van de enquêtecommissie geheimhouding moeten bewaren over alle informatie die tijdens de vergadering werd ver-

³⁷² Interview respondent 3.

³⁷³ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf p. 7, 8 en 11; Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 14; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁷⁴ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁷⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

³⁷⁶ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 9.

³⁷⁷ Artikel 11 Verordening regelend het onderzoek door de raad 2003; Toelichting verordening regelend het onderzoek door de raad 2003; Interview respondent 5.

³⁷⁸ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 9.; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

strekt of besproken.³⁷⁹ De bescheiden waarop geheimhouding rust, moesten wel ter inzage worden gelegd voor de gemeenteraad. Aan het einde van het onderzoek zijn de stukken van de enquêtecommissie ook daadwerkelijk ter inzage gelegd voor de gemeenteraad.³⁸⁰

Interviews

Ook over de manier waarop informatie uit interviews gebruikt mag worden, in het onderzoek en in het eindrapport, zijn in het protocol verschillende, elkaar deels tegensprekende, bepalingen opgenomen. In het protocol staat dat de interviews plaatsvinden onder geheimhouding, waarmee vermoedelijk wordt bedoeld dat de interviews niet openbaar zijn. Op de informatie uit de interviews rust op grond van het protocol geheimhouding, die geldt voor alle bij het interview betrokken personen: alles wat besproken wordt moet volgens het protocol geheim blijven. Daarna volgt echter een bepaling waarin staat dat geïnterviewden alleen niet geciteerd mogen worden zonder hun toestemming.³⁸¹ Deze bepaling lijkt te suggereren dat de informatie op zichzelf niet geheim hoeft te blijven en wél mag worden gebruikt in het rapport, met uitzondering van letterlijke citaten. Ook de voormalige commissieleden waren van mening dat de informatie uit interviews mocht worden gebruikt, zolang de informatie maar niet aan een specifieke getuige kon worden toegeschreven.³⁸²

Verhoren

Het protocol onderscheidt ook besloten verhoren. Voor deze verhoren bepaalt het protocol enerzijds dat alles wat wordt besproken geheim moet blijven en anderzijds de informatie wel gebruikt mag worden in het rapport, maar met dezelfde clause, namelijk dat personen die in beslotenheid zijn verhoord niet zonder toestemming geciteerd mogen worden.³⁸³ Terwijl artikel 155c, zevende lid Gemeentewet bepaalt dat op alle informatie uit besloten verhoren geheimhouding rust. De informatie uit de besloten verhoren is volgens alle respondenten gebruikt in het rapport, wederom niet herleidbaar naar de persoon die de informatie had gegeven.³⁸⁴

³⁷⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

³⁸⁰ Interview respondent 4.

³⁸¹ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

³⁸² Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁸³ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

³⁸⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

6.4.3. Communicatie tijdens het onderzoek

De enquêtecommissie communiceerde met de gemeenteraad alleen over de voortgang van het onderzoek. De enquêtecommissie vond het van groot belang dat verder tijdens het onderzoek niet over de inhoud van het onderzoek werd gecommuniceerd om beïnvloeding te voorkomen.³⁸⁵ Een van de voormalige leden van de enquêtecommissie heeft, naar eigen zeggen, enige tijd voordat het onderzoek was afgerond, aan zijn fractievoorzitter meegedeeld dat het onderzoek de wethouder van de eigen partij ook zou gaan treffen, zodat de fractievoorzitter alvast kon nadenken over mogelijke consequenties.³⁸⁶

Tijdens het onderzoek hebben twee commissieleden een paar korte gesprekken gevoerd met de wethouder en de gemeentesecretaris over het verplicht aanleveren van informatie en over het verzoek van de enquêtecommissie een contactpersoon aan te stellen waarmee over informatie kon worden gecommuniceerd.³⁸⁷ De overige communicatie over het verkrijgen van informatie verliep daarna schriftelijk via de contactpersoon.³⁸⁸

Buiten de interviews en – openbare – verhoren om werd niet met derden gecommuniceerd over het onderzoek.³⁸⁹

6.4.4. Tijdsbeslag

Door de in het raadbesluit opgenomen deadline stond het onderzoek onder grote tijdsdruk.³⁹⁰ Het onderzoek heeft in totaal negen maanden geduurd.³⁹¹ Alle respondenten hebben het onderzoek als tijdrovend ervaren, waarbij avonden, weekenden, vakanties en nachten aan het onderzoek werd gewerkt.³⁹² Eén van de voormalige commissieleden schatte dat het onderzoek 1.000 uur per persoon had gekost.³⁹³ Die schatting komt redelijk overeen met de schatting van een ander voormalig commissielid dat de belasting op 25 uur per week schatte.³⁹⁴ De

³⁸⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁸⁶ Interview respondent 1.

³⁸⁷ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁸⁸ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁸⁹ Plan van aanpak: Raadsonderzoek Grondbedrijf, p. 9; Interview respondent 1; Interview respondent 3.

³⁹⁰ Raadsvoorstel bij plan van aanpak Grondbedrijf; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁹¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 9-11.

³⁹² Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁹³ Interview respondent 5.

³⁹⁴ Interview respondent 1.

leden van de enquêtecommissie kregen geen extra vergoeding voor de tijd die ze aan het onderzoek besteedden.³⁹⁵

6.4.5. Algemene wet bestuursrecht

Geen van de voormalige leden van de enquêtecommissie wist dat de Awb van toepassing is op bepaalde besluiten. In de brieven, waarmee informatie werd gevorderd of waarmee getuigen werden opgeroepen voor het verhoor, stond daarom ook geen bezwaarclausule. Geen van de getuigen heeft bezwaar ingediend tegen een van de besluiten, terwijl sommige getuigen wel degelijk ernstige bezwaren hadden tegen het handelen van de enquêtecommissie.³⁹⁶ Dit wordt verder besproken in paragraaf 8.

6.4.6. Archivering

Het dossier over grondzaken, zoals dat in het gemeentearchief werd aangetroffen, was niet compleet.³⁹⁷ De enquêtecommissie heeft schriftelijke informatie van verschillende plekken uit de organisatie moeten halen.³⁹⁸ Desondanks werd niet alle informatie verkregen.³⁹⁹ De lacunes in informatie kon, voor zover de enquêtecommissie dat kon beoordelen, worden opgevuld met de informatie uit de interviews en verhoren.⁴⁰⁰ Het onderzoeksdossier, waaronder de 40.000 e-mails, is na afronding van het onderzoek ook niet volledig gearhiveerd, ook omdat bepaalde stukken zijn vernietigd, zoals verder wordt besproken in paragraaf acht.

6.5. De onderzoeksbevoegdheden

6.5.1. Het vorderen van informatie

De enquêtecommissie vorderde álle schriftelijk informatie.⁴⁰¹ Met opzet werd gekozen voor een zo breed mogelijk verzoek, omdat daarmee werd voorkomen dat het college informatie achter zou kunnen houden.⁴⁰² Bijna alle gevorderde infor-

³⁹⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁹⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁹⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

³⁹⁸ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 10; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

³⁹⁹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 128; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁰⁰ Interview respondent 5.

⁴⁰¹ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁰² Interview respondent 2; Interview respondent 3.

matie werd verkregen.⁴⁰³ Soms moest de enquêtecommissie herhaaldelijk aandringen bij getuigen en wijzen op de verplichting van getuigen mee te werken.⁴⁰⁴ De informatie die niet werd verkregen kon uit andere bronnen worden gehaald.⁴⁰⁵

Volgens de Gemeentewet mag een enquêtecommissie alleen informatie vorderen die nodig is voor het doen van het onderzoek. De voormalige commissieleden gaven aan dat zij het lastig vonden van tevoren te beoordelen welke informatie nodig is, terwijl die beoordeling dus wel noodzakelijkheid is om informatie te mogen vorderen. Pas achteraf bleek welke informatie daadwerkelijk nodig was geweest.⁴⁰⁶ Het was de enquêtecommissie ook niet duidelijk of e-mails op een werkaccount, inclusief verwijderde e-mails, ook vielen onder de bevoegdheid van artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet. Desondanks heeft de enquêtecommissie wel deze e-mails gevorderd.⁴⁰⁷ Uit de gevorderde e-mails bleek dat er ook van belang zijnde e-mails waren verstuurd van en naar het privé e-mailadres van een wethouder.⁴⁰⁸ De enquêtecommissie was van mening dat, omdat het om een privé e-mailadres ging en private personen niet verplicht zijn mee te werken, deze e-mails niet gevorderd konden worden.⁴⁰⁹

Getuigen gaven aan de enquêtecommissie aan er moeite mee te hebben dat informatie uit hun e-mail in het onderzoek werd betrokken, vanwege het persoonlijke karakter van die informatie. Desondanks werden die e-mails wel aangeleverd door de afdeling IT en betrokken bij het onderzoek.⁴¹⁰

6.5.2. Het horen van getuigen

Voorgesprekken

De voorbereidingscommissie heeft, ter voorbereiding op de lokale enquête, met een aantal sleutelfiguren voorgesprekken gevoerd, om de reikwijdte van het onderzoek te kunnen bepalen en zich te kunnen oriënteren op het onderzoek.⁴¹¹

⁴⁰³ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁰⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁴⁰⁵ Interview respondent 4.

⁴⁰⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁰⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁰⁸ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁰⁹ Interview respondent 4.

⁴¹⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁴¹¹ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 12 en 17; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

De enquêtecommissie heeft ook voorgesprekken gevoerd, besloten interviews genaamd, met een groot aantal getuigen. In totaal werd in de besloten interviews met 55 getuigen gesproken.⁴¹² Bij de voorgesprekken van de enquêtecommissie waren sowieso altijd twee leden van de enquêtecommissie aanwezig, net als de secretaris of een griffiemedewerker en een notulist.⁴¹³ De enquêtecommissie hield voorgesprekken om nog meer informatie te krijgen en de beelden die waren ontstaan vanuit de dossierinformatie te verifiëren.⁴¹⁴

Uit de voorgesprekken kwam zeer veel informatie naar voren. Dat getuigen zoveel informatie gaven kwam, volgens alle respondenten, door de besloten setting waardoor de getuigen zich veilig voelden.⁴¹⁵ De getuigen kregen de mogelijkheid het verslag van hun voorgesprek in te zien en aan te passen.⁴¹⁶

Verhoren

De enquêtecommissie hoorde, na de voorgesprekken, veel getuigen.⁴¹⁷ Volgens het protocol waren de verhoren bedoeld om personen te ondervragen over de achtergrond van hun handelen en over hun visie op ontwikkelingen bij en rond het grondbedrijf. Volgens de respondenten had het houden van de verhoren, en dan met name het openbaar verhoren van getuigen onder ede, andere redenen. De meest belangrijke reden was democratische legitimatie.⁴¹⁸ Enerzijds voor de uitkomsten van het onderzoek: de enquêtecommissie vond het belangrijk dat de gevonden informatie uit het dossieronderzoek en de interviews ook in de openbare verhoren naar buiten kwam, zodat de conclusies in het rapport traceerbaar werden.⁴¹⁹ Anderzijds wilde de enquêtecommissie door de openbare verhoren hun eigen handelen tijdens het onderzoek legitimeren, zodat zij later niet beschuldigd kon worden van het bedrijven van partijpolitiek.⁴²⁰

Daarnaast waren de verhoren van belang voor het specifiek kunnen toeschrijven van bepaalde uitspraken aan getuigen, zodat die getuigen verantwoordelijk

⁴¹² Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 267 - 269; Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴¹³ Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011; Interview respondent 5.

⁴¹⁴ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁴¹⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴¹⁶ Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011.

⁴¹⁷ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 10, 17 en 267; Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011.

⁴¹⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴¹⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴²⁰ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p 9; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

konden worden gehouden voor hun handelen.⁴²¹ Daarbij ging het niet alleen om bestuurders, maar ook om ambtenaren, waaronder de gemeentesecretaris. Ten slotte wilde de enquêtecommissie verhoren houden om informatie met elkaar te kunnen vergelijken en getuigen te kunnen confronteren met uitspraken van anderen.⁴²²

Getuigen werden per brief opgeroepen voor de enquêtecommissie te verschijnen.⁴²³ De openbare verhoren werden gehouden in de raadszaal en live uitgezonden via internet.⁴²⁴ Er werden 31 verhoren gehouden.⁴²⁵ Alle collegeleden werden gehoord, omdat zij als college verantwoordelijk waren voor de onderzochte situatie.⁴²⁶ Ook de meeste ambtenaren die vooraf geïnterviewd waren, werden opgeroepen voor verhoor.⁴²⁷ Volgens één van voormalige commissieleden gaf het verhoren van getuigen hem een gevoel van macht en was het daarnaast ook een uitlaatklep voor de commissieleden, die na maandenlang zwijgen eindelijk naar buiten mochten treden met het onderzoek.⁴²⁸ De getuigen werden volgens de voormalige commissieleden behoorlijk aangepakt door de enquêtecommissie, waarbij wel meer compassie was voor ambtenaren dan voor de bestuurders.⁴²⁹

Inhoudelijk waren de verhoren grotendeels een herhaling van de besloten interviews.⁴³⁰ Enkele leden van de enquêtecommissie constateerden dat in de openbare verhoren minder informatie naar voren kwam dan tijdens de besloten interviews.⁴³¹ In sommige gevallen verscholen getuigen zich achter een beperkte herinnering aan een bepaald voorval of document.

Er werden ook getuigen onder ede in beslotenheid verhoord. Dit betrof verhoren over integriteitsproblemen.⁴³² De enquêtecommissie koos ervoor om deze

⁴²¹ Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴²² Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴²³ Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011.

⁴²⁴ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴²⁵ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 267 – 269.

⁴²⁶ Interview respondent 4.

⁴²⁷ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 267 – 269.

⁴²⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁴²⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴³⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴³¹ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴³² Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 267 – 269; Protocol Interviews en verhoren 23-05-2011; Inter-

verhoren niet in de openbaarheid te houden, omdat zij verwachtte dat tijdens die gesprekken ook persoonlijke informatie van getuigen naar voren zou komen en ze wilde voorkomen dat getuigen persoonlijk geschaad zouden worden door de openbaarheid.⁴³³ De besloten verhoren leverden geen nieuwe informatie op, maar gaven getuigen de mogelijkheid nog iets over de kwestie te zeggen.⁴³⁴

6.5.3. Dwangmiddelen

Tijdens het onderzoek heeft de enquêtecommissie alle informatie gevorderd.⁴³⁵ Andere dwangmiddelen heeft de enquêtecommissie niet gebruikt, omdat de meeste belangrijke informatie zonder problemen werd verkregen.⁴³⁶

Het kunnen inzetten van dwangmiddelen riep bij de enquêtecommissie wel vragen op. De leden van de enquêtecommissie wisten niet wat ze hadden moeten doen als getuigen geweigerd hadden informatie te geven.⁴³⁷ Ze misten een bevoegdheid, zoals de mogelijkheid om een huiszoeking te doen, waarmee ze zelf informatie hadden kunnen ophalen.⁴³⁸ Ook de mogelijkheid om de openbare macht in te zetten, als een getuige geweigerd had te verschijnen, riep vragen op bij de enquêtecommissie.⁴³⁹ De Gemeentewet stelt, volgens de respondenten, wel dat de openbare macht ingezet kan worden, maar nergens wordt beschreven hoe dat procedureel moet.⁴⁴⁰ Dit bleek volstrekt irrelevant, omdat alle opgeroepen getuigen die verplicht waren mee te werken, gewoon voor verhoor verschenen.⁴⁴¹ Wel hadden de leden van de enquêtecommissie soms het vermoeden dat getuigen niet de waarheid vertelden.⁴⁴² De enquêtecommissie deed geen aangifte van meened, omdat ze dacht dat een vermoeden onvoldoende was voor het doen van aangifte van meened.⁴⁴³ Eén van de voormalige commissieleden vond het doen van aangifte tijdens het onderzoek problematisch, omdat dan een strafrechtelijke procedure zou starten naar de verdenking van meened, die parallel zou lopen aan het onderzoek. Door die strafrechtelijke procedure zouden de

view respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴³³ Onderzoeksrapport Apeldoorn 2012, p. 17 en 267 – 269; Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁴³⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁴³⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴³⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁴³⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴³⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴³⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁴⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁴¹ Interview respondent 1.

⁴⁴² Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁴³ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

gemeenteraad en de burgers beïnvloed kunnen raken in hun oordeel over die getuige en de gegeven informatie. Het politieke en het strafrechtelijke oordeel zouden dan door elkaar kunnen gaan lopen.⁴⁴⁴

6.5.4. Private partijen

Dat private partijen niet verplicht zijn mee te werken, en niet tot medewerking gedwongen kunnen worden, vonden alle respondenten een gemis.⁴⁴⁵ Bij de meeste private partijen, die een rol speelden bij het onderzoek, had het niet meer informatie opgeleverd als die gedwongen hadden kunnen worden mee te werken.⁴⁴⁶ Op twee private partijen na.⁴⁴⁷ Een accountant weigerde mee te werken, terwijl hij, volgens de respondenten, waarschijnlijk wel belangrijke informatie had. Daarnaast had de wethouder samengewerkt met een bureau. Ook dat bureau werkte niet mee.⁴⁴⁸ De enquêtecommissie had graag meer geweten over de verhouding tussen de wethouder en het bureau en of het bureau nog meer informatie had, dan dat de wethouder had gegeven.⁴⁴⁹

6.6. Het rapport

De manier waarop de conclusies en aanbevelingen in het rapport moesten worden opgeschreven leverde in de enquêtecommissie discussie op.⁴⁵⁰ De discussie had betrekking op de vraag of er voldoende bewijs was om bepaalde conclusies te kunnen trekken.⁴⁵¹ Vooral bij de conclusie dat de wethouder de gemeenteraad bewust onvoldoende had geïnformeerd stond de enquêtecommissie lang stil. Uiteindelijk zijn alle bevindingen van het onderzoek in het eindrapport terechtgekomen.⁴⁵² De enquêtecommissie heeft haar best gedaan de conclusies van het onderzoek zo objectief mogelijk te formuleren en geeft in het eindrapport geen politiek oordeel over de uitkomsten van het onderzoek, hoewel halverwege het onderzoek wel duidelijk werd dat de wethouder en hoogstwaarschijnlijk het hele college zou gaan vallen.⁴⁵³ Ondanks dat de leden van de

⁴⁴⁴ Interview respondent 4.

⁴⁴⁵ Interview respondent 4.

⁴⁴⁶ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁴⁷ Interview respondent 4.

⁴⁴⁸ Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁴⁴⁹ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁵⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵¹ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵² Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵³ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

enquêtecommissie geen politiek oordeel wilde geven en het draaide om waarheidsvinding, kon de enquêtecommissie niet voorkomen dat de informatie die getuigen tijdens de verhoren gaven om politieke redenen onvolledig was, waardoor niet alle feiten werden verkregen.⁴⁵⁴

Het eindrapport werd voor de gemeenteraad en het college op hetzelfde moment naar buiten gebracht.⁴⁵⁵ Er heeft vooraf geen ambtelijk wederhoor plaatsgevonden, omdat de enquêtecommissie zelf de verantwoordelijkheid wilde dragen voor het eindrapport.⁴⁵⁶ Het rapport werd in twee bijeenkomsten met de gemeenteraad besproken. In de eerste bijeenkomst werden de uitkomsten gepresenteerd en tijdens de tweede bijeenkomst mochten vragen worden gesteld.⁴⁵⁷

Terugkijkend op het onderzoek had, volgens alle respondenten, waarschijnlijk dezelfde informatie achterhaald kunnen worden met een lichter controle-instrument, zoals een gewoon raadsonderzoek, omdat alle belangrijke informatie uit de voorgesprekken en besloten interviews kwam.⁴⁵⁸ De respondenten konden niet inschatten of getuigen in dezelfde mate hadden meegewerkt, als ze daartoe niet gedwongen hadden kunnen worden.⁴⁵⁹

6.7. Gevolgen van het onderzoek

6.7.1. Politieke gevolgen

Bij de start van het raadsdebat over de uitkomsten van de lokale enquête gaf de VVD-wethouder aan zijn verantwoordelijkheid te nemen en op te stappen.⁴⁶⁰ De gemeenteraad vond het vervelend dat de wethouder, door zijn vertrek, de gemeenteraad de mogelijkheid ontnam met hem over de uitkomsten te kunnen debatteren. Het raadsdebat werd vervolgens gehouden met de overige collegeleden.⁴⁶¹

Tijdens het raadsdebat debatteerde de leden van enquêtecommissie mee in hun

⁴⁵⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁵⁶ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵⁷ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁵⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁵⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁶⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁶¹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

hoedanigheid als raadslid.⁴⁶² Ook stemden ze mee over de vraag of de gemeenteraad de conclusies onderschreef en de aanbevelingen overnam. Eén van de voormalige leden van enquêtecommissie zei dat hij anders stemde dan zijn fractie, omdat zijn fractie niet alle aanbevelingen overnam. Hij kon de conclusies uit het onderzoek niet afvallen, omdat dat de geloofwaardigheid van het rapport zou aantasten en stemde dus voor het overnemen van alle aanbevelingen.⁴⁶³ Na het raadsdebat stapte ook de rest van het college op.⁴⁶⁴

6.7.2. Reorganisatie

Het onderzoek had tot gevolg dat de gemeentelijke organisatie werd gereorganiseerd, waarbij er zoveel mogelijk voor werd gezorgd dat de onderwerpen economische zaken, grondzaken en ruimtelijke ordening niet binnen eenzelfde functie of afdeling vielen.⁴⁶⁵ Die inhoudelijke taken moesten gescheiden worden om belangenverstrengeling te voorkomen en een kritische massa te creëren.⁴⁶⁶ Er kwam geen wethouder meer van ruimtelijke ordening én economische zaken en de controllers werden bij de afdeling financiën geplaatst.⁴⁶⁷ De concerncontroller werd helemaal buiten de organisatie geplaatst. Ook werd de beleidsaanpak gewijzigd.⁴⁶⁸

Een deel van aanbevelingen worden, zeven jaar na het onderzoek, niet meer opgevolgd.⁴⁶⁹ Er is bijvoorbeeld weer een wethouder ruimtelijke ordening die ook economische zaken in zijn portefeuille heeft, terwijl dat in het enquêterapport werd afgeraden.⁴⁷⁰ Ook heeft elke afdeling weer een eigen controller. De concerncontroller staat wel nog steeds buiten de organisatie.⁴⁷¹

6.7.3. Gevolgen voor ambtenaren

Door het onderzoek vertrouwden de ambtenaren de gemeenteraad niet meer.⁴⁷² In het rapport waren citaten uit de e-mails van ambtenaren opgenomen. Die citaten waren op zo'n manier opgeschreven, dat de uitspraken tot personen her-

⁴⁶² Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁶³ Interview respondent 1.

⁴⁶⁴ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁶⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁶⁶ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁶⁷ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁶⁸ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁶⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁷⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁴⁷¹ Interview respondent 3.

⁴⁷² Interview respondent 4.

leidbaar waren, zonder dat de enquêtecommissie daar toestemming voor had gevraagd.⁴⁷³ De ambtenaren waren van mening dat de e-mails niet gevorderd hadden mogen worden en dat de citaten niet in het rapport opgenomen hadden mogen worden.⁴⁷⁴ Eén ambtenaar werd met naam en toenaam in het rapport genoemd, met als gevolg dat op internet zijn naam verbonden is aan de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek.⁴⁷⁵ Ook hadden ambtenaren moeite met de manier waarop ze waren verhoord. Volgens twee voormalige commissieleden hadden de verhoren de lading van een strafrechtelijk verhoor.⁴⁷⁶ Dit had tot gevolg dat ambtenaren het gevoel hadden publiekelijk verantwoordelijk te worden gehouden voor hun handelen.⁴⁷⁷ De gemeentesecretaris diende als gevolg van de uitkomsten van het rapport, en daartoe aangezet door de gemeenteraad en college, zijn ontslag in.⁴⁷⁸ De voormalige commissieleden waren zich tijdens het onderzoek bewust dat er slachtoffers zouden vallen en vonden dat getuigen voor hun handelen verantwoordelijk gehouden moesten worden.

Opmerkelijk is verder dat twee van de voormalige commissieleden na de bestuurscrisis werden benoemd als wethouder in het nieuwe college. Zij hebben een bijeenkomst georganiseerd met de ambtenaren die zich geschaad voelden door het onderzoek. Volgens beiden werd daarmee een deel van de problematiek opgelost.⁴⁷⁹ Volgens twee andere respondenten heeft het nog wel twee jaar geduurd voordat het wantrouwen verdween.⁴⁸⁰

6.7.4. Het onderzoeksdossier

Het onderzoeksdossier van de lokale enquête in het archief is niet toegankelijk, omdat er 75 jaar geheimhouding op rust.⁴⁸¹ Reden voor de geheimhouding is het beschermen van de persoonlijke gegevens die in de documenten voorkomen. Volgens de respondenten zou openbaarmaking van die informatie getuigen kunnen beschadigen.⁴⁸²

⁴⁷³ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁷⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁴⁷⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁴⁷⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁷⁷ Interview respondent 4.

⁴⁷⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁷⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁴⁸⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁴⁸¹ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁸² Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

De vraag is of het onderzoeksdossier compleet is. De verordening bepaalt dat de gemeenteraad ook kan besluiten dat stukken zouden worden vernietigd, wat ook is gebeurd.⁴⁸³ Daarnaast bepaalt de verordening dat bescheiden en aantekeningen, waarover de enquêtecommissie had besloten dat er geheimhouding op rustte, geen deel uitmaken van het archief. De enige stukken die openbaar zijn, zijn dus de openbare raadsverslagen, omtrent het besluit een lokale enquête te houden, de verordening, het plan van aanpak, het protocol, het raadsbesluit tot instellen van een onderzoek en de openbare verhoren.

6.8. Analyse

Waarheidsvinding en de wens om het college te controleren, speelden een belangrijke rol bij de lokale enquête in Apeldoorn. De verplichting van getuigen mee te werken, vrijwillige medewerking van private partijen en de voorgesprekken, en dan voornamelijk de besloten interviews, leverden de enquêtecommissie veel informatie op. Met de informatie vanuit verschillende bronnen kon geverifieerd worden of alle feitelijke informatie was verkregen.

De informatievergaring werd soms bemoeilijkt door de manier waarop het lokale enquêterecht is geregeld. Dat leverde in Apeldoorn onduidelijkheden of belemmeringen op. Zo stelde de gemeenteraad zich bijvoorbeeld, ondanks het budgetrecht van de gemeenteraad, afhankelijk van het college op voor de vraag of geld beschikbaar was voor het houden van een lokale enquête. Van tevoren was immers geen geld begroot. Ook was de reikwijdte van het lokale enquêterecht te beperkt, omdat de enquêtecommissie ook de rol van de gemeenteraad wilde onderzoeken. Naast incomplete archieven worstelde de enquêtecommissie met onduidelijkheid over het soort informatie dat mag worden gevorderd, een enkele private partij die niet tot medewerking kon worden gedwongen en begreep de enquêtecommissie niet op welke manier dwangmiddelen zouden kunnen worden gebruikt. Door middel van de verhoren werd ontbrekende informatie niet verkregen. Ondanks de openbaarheid en de eed vertelden getuigen minder dan tijdens de voorgesprekken en mogelijk ook niet altijd de waarheid.

De casestudie laat op bepaalde momenten proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht zien. Zo werd de lokale enquête gehouden als ultimum remedium, maakt de verordening het mogelijk om in het belang van het beschermen

⁴⁸³ Artikel 11, vierde lid Verordening regelend het onderzoek door de raad 2003; Interview respondent 4.

van getuigen geheimhouding op te leggen en werden getuigen met betrekking tot de integriteitskwestie besloten verhoord, om hun persoonlijke levenssfeer te beschermen. Toch werd de proportionaliteit ook weleens uit het oog verloren. De enquêtecommissie vorderde bijvoorbeeld gelijk alle informatie, waaronder de – gedelete – e-mails waarin ook persoonlijke informatie stond, waardoor de persoonlijke levenssfeer van getuigen wel erg in het geding kwam. Inzake de integriteitskwestie werd het belangrijk gevonden om getuigen ter bescherming besloten te verhoren. Dit in tegenstelling tot de overige openbare verhoren, waarbij de belangen van getuigen maar in zeer beperkte mate meewogen. Het belang van het laten afleggen van verantwoording door getuigen en de behoefte het onderzoek te legitimeren prevaleerde daar. Getuigen ontbeerden de bescherming tegen de inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer, vanwege het gebrek aan kennis over de mogelijkheid dat getuigen in bezwaar en beroep kunnen gaan tegen bepaalde besluiten. Wel werden getuigen beschermd door de, in strijd met de bepalingen uit de Gemeentewet, opgelegde algemene geheimhouding. De voorkeur voor die geheimhouding is wel opmerkelijk, omdat de gemeenteraad het belangrijk vond dat het onderzoek en het handelen van enquêtecommissie kon rekenen op democratische legitimatie, waarvoor het nodig is dat derden mee kunnen kijken. Des te vreemder is het dat stukken na afronding van het onderzoek werden vernietigd, wat de verordening mogelijk maakt.

7. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen

7.1. Inleiding

Op 22 februari 2012 besloot de gemeenteraad van Groningen, op voorstel van de SP, onderzoek te doen naar het proces van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. Gebleken was namelijk dat het verzelfstandigingsproject miljoenen euro's meer moest gaan kosten dan aanvankelijk was begroot. De gemeenteraad twijfelde tussen het instellen van een gewoon raadsonderzoek en een lokale enquête. Nog voor de raadsvergadering van 22 februari 2011 hadden de raadsfracties onderling afgesproken dat een voorbereidingscommissie zou worden ingesteld, die na moest gaan welke vorm van onderzoek het meest geschikt zou zijn. De voorbereidingscommissie werd op 22 februari 2012 door de gemeenteraad benoemd. Op 25 april 2012 besloot de gemeenteraad, op advies van de voorbereidingscommissie, een lokale enquête te houden en benoemde de leden van de enquêtecommissie. Tijdens het onderzoek werden documenten gevorderd, voorgesprekken gevoerd en openbare verhoren gehouden. Acht maanden na het instellen van de lokale enquête presenteerde de enquêtecommissie het rapport. De gemeenteraad verbond geen politieke gevolgen aan de uitkomsten van het onderzoek. Het college was tijdens het onderzoek namelijk al afgetreden vanwege een andere bestuurscrisis en de gemeenteraad wilde niet opnieuw een politieke crisis veroorzaken. Het onderzoek had wel tot gevolg dat binnen de ambtelijke organisatie meer tegenkracht georganiseerd werd.⁴⁸⁴ Na de verkiezingen in 2014 raakten de uitkomst in de vergetelheid.

7.2. Voorgeschiedenis

7.2.1. Verzelfstandiging van het onderwijs

In september 2008 besloot de gemeenteraad van Groningen het openbaar onderwijs in Groningen te verzelfstandigen. De bestuurlijke taken droeg de gemeenteraad per 1 februari 2010 over aan de Openbaar Onderwijsgroep Groningen (O2G2). In de twee jaar die daarop volgden ontstond een conflict tussen de gemeente en O2G2 over de hoogte van de financieel bijdrage die O2G2 van de gemeente had meegekregen, de zogeheten bruidsschat. Naar aanleiding van dat

⁴⁸⁴ Met tegenkracht wordt volgens de respondenten bedoeld dat wordt gezorgd voor ruimte voor kritische tegengeluiden t.a.v. plannen.

conflict stelde de gemeenteraad vragen aan het college.⁴⁸⁵ Daaropvolgend liet de gemeenteraad, samen met het college, een onderzoek uitvoeren door onderzoeksbureau VOS/ABB om duidelijk te krijgen waar het conflict was ontstaan. Op grond van de uitkomsten van dat onderzoek besloot de gemeenteraad, in het voorjaar van 2011, de financiële bijdrage te herzien. Na de herziening laaide het conflict opnieuw op, omdat naast de financiële bijdrage ook de vermogenspositie van O2G2 bij het conflict werd betrokken. De gemeenteraad liet opnieuw onderzoek doen naar het conflict, dit keer door de raadscommissie Klaassen.⁴⁸⁶ Op grond van de uitkomsten van dat onderzoek betaalde de gemeente 11,5 miljoen euro aan O2G2.⁴⁸⁷ Onder de raadsleden groeide de onvrede over de gang van zaken over de financiële afwikkeling van de verzelfstandiging en de behoefte aan een antwoord op de vraag hoe het zover had kunnen komen dat de gemeenteraad tot tweemaal toe geld moest bijleggen.⁴⁸⁸

7.2.2. De verhouding tussen de gemeenteraad en het college

Voor een goed begrip van de beslissingen die omtrent de lokale enquête zijn genomen, is het van belang om de context te schetsen waarin gemeenteraad en college in de gemeente Groningen zich tot elkaar verhielden. Het algemene beeld is dat tot 2012 het college en de coalitiepartijen in de gemeenteraad nauw samenwerkten.⁴⁸⁹ De raadsvergaderingen werden binnen de coalitiepartij met de wethouder(s) voorbesproken, problemen werden intern tussen de collegeleden en de coalitiefracties opgelost en de college-agenda werd met de coalitiefracties voorbereid.⁴⁹⁰ Problemen werden intern, tussen de collegeleden en de coalitiefracties opgelost. Het college bepaalde daarna welke informatie naar de gemeenteraad ging.⁴⁹¹

Ook liet de gemeenteraad het college veel ruimte.⁴⁹² Het college domineerde de gemeenteraad op financieel gebied. Ondanks dat de gemeenteraad zelf over de begroting gaat, moest de gemeenteraad bij het college 'bedelen om geld', als

⁴⁸⁵ Motie van 22 februari 2012; Concept raadsvoorstel bij vergadering van de voorbereidingscommissie d.d. 4 april 2012.

⁴⁸⁶ Interview respondent 9.

⁴⁸⁷ R. van Gijlswijk (voorz.), e.a., *Rapport raadsonderzoek verzelfstandiging openbaar onderwijs Groningen*, Groningen 2012, p.3.

⁴⁸⁸ Raadsbesluit van 22 februari 2012.

⁴⁸⁹ Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁴⁹⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 4

⁴⁹¹ Interview respondent 2; Interview respondent 6

⁴⁹² Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 9.

geld nodig was.⁴⁹³ Dat leidde zelfs ertoe dat het college bepaalde op welke manier de gemeenteraad zijn controle-instrumenten kon inzetten. Via de coalitiefracties probeerden de wethouders invloed uit te oefenen.⁴⁹⁴ Daardoor was de gemeenteraad niet in staat om het handelen van het college volledig te controleren. Als voorbeeld: tijdens het conflict over de financiering van de verzelfstandiging spraken de coalitiepartijen met het college af dat geen lokale enquête gehouden zou worden, omdat het college dan de regie over het onderzoek kwijt was en omdat de partijen niet een wethouder wilde laten ‘bungelen.’⁴⁹⁵ Dit was de reden dat de gemeenteraad eerst samen met het college onderzoek liet doen naar het proces van de verzelfstandiging.⁴⁹⁶

Van belang is verder dat tot 2012 één politieke partij, namelijk de PvdA, jarenlang de politieke cultuur binnen zowel de gemeenteraad als het college domineerde. De feitelijke macht lag daardoor dus bij één partij. Gelijktijdig met het conflict over de verzelfstandiging ontstond binnen de fractie van de PvdA in de gemeenteraad een conflict, waardoor de fractie intern verdeeld raakte.

7.2.3. Het raadsdebat en het instellen van een onderzoek

Nadat bekend was geworden dat de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs weer vele miljoenen extra moest gaan kosten, stelde de raadsgriffier aan de gemeenteraad voor een lokale enquête te houden.⁴⁹⁷ Uit het raadsverslag van het debat van 22 februari 2012 blijkt dat de raadsleden wel een onderzoek wilden, maar twijfelden over het houden van een lokale enquête.⁴⁹⁸ Bij een lokale enquête gaat het immers om een zwaar en uitgebreid middel, dat veel tijd kost. Ook het moeten schrijven van een verordening weerhield de raadsleden ervan om gelijk voor een lokale enquête te kiezen.⁴⁹⁹ De gemeenteraad nam wel op 22 februari 2012 een, door de SP ingediende, motie aan waarin de eerste stap werd gezet: besloten werd dat er een onderzoek zou komen.⁵⁰⁰ Het moest bij dat onderzoek gaan om de vraag hoe het proces van verzelfstandiging was verlopen.

⁴⁹³ Interview respondent 7; Interview respondent 8

⁴⁹⁴ Interview respondent 5; Interview respondent 9

⁴⁹⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 5

⁴⁹⁶ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5

⁴⁹⁷ Interview respondent 2.

⁴⁹⁸ Zie het raadsverslag bij de raadsvergadering van 22 februari 2012.

⁴⁹⁹ Zie het raadsverslag bij de raadsvergadering van 22 februari 2012.

⁵⁰⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

7.3. Voorbereiding op de lokale enquête

7.3.1. De voorbereidingscommissie

In de motie werd voorgesteld een voorbereidingscommissie te benoemen, die samen met de raadsgriffier moest onderzoeken wat voor soort onderzoek gehouden zou gaan worden en moest dat onderzoek verder moest voorbereiden. Tijdens de raadsvergadering van 22 februari 2011 werd de voorbereidingscommissie officieel ingesteld. De voorbereidingscommissie was al snel van mening dat de gemeenteraad een lokale enquête zou moeten gaan houden en verzocht vervolgens de raadsgriffier een conceptverordening en een plan van aanpak te schrijven. Ook formuleerde de voorbereidingscommissie de onderzoeksdoelstelling, stelde de onderzoeksopzet op, maakte op voorstel van de raadsgriffier een schatting van de kosten en bepaalde wie de enquêtecommissie zou gaan ondersteunen. Daarnaast stelde de voorbereidingscommissie criteria op voor het samenstellen van de enquêtecommissie. De gemeenteraad volgde de adviezen van de voorbereidingscommissie op en besloot op 25 april 2012 tot het houden van een lokale enquête.

7.3.2. De keuze voor een lokale enquête

Volgens het verslag van het raadsdebat en het plan van aanpak, koos de gemeenteraad voor het houden van een lokale enquête vanwege de combinatie van het onderzoeksonderwerp, de vragen die beantwoord moesten worden en de ‘beroering’ die het onderwerp had veroorzaakt.⁵⁰¹ Met een lokale enquête zou waarheidsvinding mogelijk worden gemaakt.⁵⁰²

Volgens de geïnterviewde respondenten werd ook gekozen voor het lokale enquêterecht om politieke redenen. Door het houden van een lokale enquête zou de gemeenteraad, onafhankelijk van de dominante PvdA, onderzoek kunnen doen naar het door die partij gedomineerde beleid.⁵⁰³ Met de lokale enquête wilde de gemeenteraad het signaal afgeven aan de PvdA, het college en de burgers dat de gemeenteraad het heft in eigen handen nam.⁵⁰⁴ Hoewel aan het be-

⁵⁰¹ 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij agenda vergadering voorbereidingscommissie; 28 maart 2012: In eerste aanzet Plan van Aanpak, als bijlage bij voorbereidingscommissie vergadering; 25 april 2012 raadsbesluit.

⁵⁰² Notitie aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; Interview respondent 1; Interview respondent 9.

⁵⁰³ Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁵⁰⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 6; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

gin van het onderzoek nog niet was besloten welke bevoegdheden zouden worden gebruikt, gaf het enkel hebben van die bevoegdheden, zoals het horen onder ede en de naam van het controle-instrument, al een duidelijk signaal af.⁵⁰⁵ Om dat signaal kracht bij te zetten was het, volgens de respondenten, nodig dat alle fracties voor het houden van een lokale enquête zouden stemmen.⁵⁰⁶ Daarvoor moest ook een meerderheid van de PvdA-fractie willen breken met de heersende cultuur. Het conflict binnen de fractie van de PvdA zorgde dat die ruimte ontstond, waardoor de meerderheid van die fractie voor het houden van de lokale enquête stemde en een onderzoek naar het eigen beleid en de eigen wethouder mogelijk werd gemaakt.⁵⁰⁷

7.3.3. Nadere regelgeving

De verordening

De gemeenteraad regelde het lokale enquêterecht nader in een verordening. De verordening werd vastgesteld op 25 april 2012, samen met het besluit tot het houden van een lokale enquête. Het was een bewuste keuze van de gemeenteraad niet eerder een onderzoeksverordening op te stellen. Doordat de verordening tegelijk werd opgesteld met de onderzoeksvragen, konden de bepalingen in de verordening worden aangepast aan dit specifieke onderzoek.⁵⁰⁸ Het opstellen van de verordening werd gezien als formele handeling, die nodig was om een lokale enquête te kunnen houden.⁵⁰⁹

Die verordening maakt een onderscheid tussen een lichte lokale enquête en een zware lokale enquête. Bij de lichte lokale enquête wordt alleen een dossierstudie gedaan en worden deskundigen gehoord. Bij een zware lokale enquête worden daarnaast ook getuigen gehoord.⁵¹⁰ Volgens de verordening moet een enquêtecommissie bestaan uit een oneven aantal leden.⁵¹¹ Ook regelt de verordening hoe commissieleden tussentijds ontslag kunnen nemen en wanneer het commissielidmaatschap eindigt.⁵¹² Daarnaast wordt geregeld hoe de voorzitter van de commissie wordt aangewezen, wat zijn taken zijn en dat de commissieleden

⁵⁰⁵ Interview respondent 5.

⁵⁰⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁵⁰⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 8; Interview respondent 9.

⁵⁰⁸ Interview respondent 2.

⁵⁰⁹ Interview respondent 7.

⁵¹⁰ Artikel 2, derde lid Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹¹ Artikel 2, derde lid Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹² Artikel 5 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

deelnemen zonder last of ruggespraak.⁵¹³ De verordening regelt verder ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie, de taken van de secretaris, dat een plan van aanpak moet worden opgesteld en wat in het plan van aanpak moet staan.⁵¹⁴ Ook regelt de verordening de geheimhouding, hoe getuigen opgeroepen moeten worden en hoe moet worden omgegaan met schriftelijke aantekeningen en afgelegde verklaringen.⁵¹⁵ Ook wordt bepaald wat er gebeurt als getuigen niet meewerken.⁵¹⁶

In de verordening werd bewust niet veel geregeld en werden de bepalingen ruim geformuleerd, om te zorgen dat het niet nodig zou zijn dat de verordening tussentijds zou moeten worden aangepast.⁵¹⁷ De verordening is overigens tijdens het onderzoek niet geraadpleegd.⁵¹⁸

Plannen van aanpak en communicatieprotocol

Het plan van aanpak werd opgesteld door de raadsgriffier, in opdracht van de voorbereidingscommissie. In het plan van aanpak werd het onderzoek verder gestructureerd. De keuze voor een lokale enquête werd in het plan van aanpak toegelicht, net als de onderzoeksdoelstelling. Ook vermeldde het plan van aanpak welke informatie in het eindrapport moest komen.⁵¹⁹ Tevens werd een apart plan van aanpak opgesteld voor de verhoren, door de externe ondersteuners, waarin werd vermeld dat interviews en verhoren gehouden zouden worden en welk doel het houden van interviews en verhoren had.⁵²⁰ In het communicatieprotocol bepaalde de enquêtecommissie hoe de enquêtecommissie tijdens het onderzoek met derden zou communiceren.

7.3.4. Begroting onderzoek

De gemeenteraad schatte, op aangeven van de raadsgriffier, de kosten voor de lokale enquête in op € 80.000.⁵²¹ Die schatting was gebaseerd op informatie van

⁵¹³ Artikel 2, vierde lid Verordening regelende het onderzoek door de raad; Artikel 3 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹⁴ Artikel 4 Verordening regelende het onderzoek door de raad; Artikel 6, tweede lid Verordening regelende het onderzoek door de raad; Artikel 7 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹⁵ Artikel 11 Verordening regelende het onderzoek door de raad; Artikel 9 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹⁶ Artikel 10 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵¹⁷ Interview respondent 2; Interview respondent 5.

⁵¹⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁵¹⁹ Plan van Aanpak.

⁵²⁰ Communicatieprotocol.

⁵²¹ De geschatte kosten schommelen tussen € 75.000 en € 80.000 euro waarbij de onvoorziene kosten soms

de rekenkamer en op informatie van andere gemeenten die eerder een lokale enquête hadden gehouden, zoals de gemeente Apeldoorn.⁵²² Op de gemeentebegroting was geen geld gereserveerd voor het doen van onderzoek. Ook het raadsbudget en het griffiebudget waren niet toereikend.⁵²³ Het budget moest daarom uit de Algemene egalisatiereserve (AER) worden gehaald. De AER is onderdeel van het weerstandsvermogen. Met het weerstandsvermogen worden financiële tegenvallers en risico's opgevangen. Het was het college dat feitelijk de zeggenschap had over de AER. De gemeenteraad mocht van het college normaliter geen budget halen uit de AER. Dit leidde tot de curieuze situatie dat het college toestemming moest geven voor het financieel mogelijk maken van de lokale enquête.⁵²⁴ Het college stelde uiteindelijk de door de gemeenteraad gevraagde € 80.000 beschikbaar vanuit de AER.⁵²⁵

Bij de begroting van de kosten van de lokale enquête werd een onderscheid gemaakt tussen externe en interne kosten.⁵²⁶ Onder de externe kosten vielen: de uitbesteding van het onderzoek (€ 30.000), eventuele training van commissieleden (€ 2.000) en communicatie en publicatie (€ 10.000). Onder de interne kosten vielen de werk- en vergaderkosten (€ 15.000).⁵²⁷ Daarnaast vielen de bruto personeelskosten ter vervanging van griffiemedewerkers (€ 20.000) eronder, omdat griffiemedewerkers de ondersteuning van het onderzoek niet naast hun gewone werk konden doen.⁵²⁸ De laatste begrotingspost betrof de post voor onvoorziene kosten (€ 3.000).⁵²⁹

niet worden geraamd en de kosten voor de training soms open worden gelaten; 4 april 2012: concept raadsbesluiten bij vergadering van de voorbereidingscommissie; 25 april 2012: raadsbesluit; Interview respondent 8.

⁵²² Interview respondent 2; Interview respondent 5, Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁵²³ Interview respondent 8, Interview respondent 5, 4 april 2012: Email aan raadsgriffier; 11 april 2012: concept raadsvoorstel als bijlage bij vergadering presidium, Interview respondent 7.

⁵²⁴ Interview respondent 7; Interview respondent 8; Interview respondent 9.

⁵²⁵ 4 april 2012: Email aan raadsgriffier; 11 april 2012: concept raadsvoorstel als bijlage bij vergadering presidium; Interview respondent 5; Begroting van de gemeente Groningen van 2012; Kadernota weerstandsvermogen en risicomanagement 2016.

⁵²⁶ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier).

⁵²⁷ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier).

⁵²⁸ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); Interview met respondent 2; Interview respondent 8.

⁵²⁹ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier).

De personele kosten voor de leden van de voorbereidings- en enquêtecommissie werden niet begroot, omdat de gemeenteraad vond dat het doen van onderzoek onderdeel was van het raadslidmaatschap.⁵³⁰ De begroting werd niet verder gespecificeerd dan deze omschrijving.⁵³¹ De gemeenteraad legde bewust het budget niet té vast, omdat de enquêtecommissie dan tijdens het onderzoek niet terug hoefde naar de gemeenteraad.⁵³² Gaandeweg het onderzoek vielen de kosten voor de externe ondersteuning hoger uit dan verwacht.⁵³³

De hoogte van de kosten van de lokale enquête had veel invloed op de keuze of een lokale enquêtes zou worden gehouden. Alle respondenten gaven aan dat € 80.000 te verantwoorden was.⁵³⁴ De kosten waren daarom ook geen onderwerp van debat.⁵³⁵ Dit was volgens de respondenten anders geweest wanneer het onderzoek € 200.000 had moeten kosten. In dat geval was waarschijnlijk geen lokale enquête gehouden.⁵³⁶

7.3.5. De enquêtecommissie

De enquêtecommissie werd ingesteld door de gemeenteraad op 25 april 2011. De enquêtecommissie bestond uit een oneven aantal leden, zoals de verordening voorschreef.⁵³⁷ De gemeenteraad wilde om twee redenen dat de enquêtecommissie een afspiegeling was van de gemeenteraad.⁵³⁸ Ten eerste zou een en-

⁵³⁰ Interview met respondent 2; Interview respondent 8.

⁵³¹ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: document bij vergadering van de voorbereidingscommissie dd. 4 april 2012; 11 april 2012: concept raadsvoorstel; plan van aanpak vierde aanzet in de vergadering presidium; Interview respondent 5.

⁵³² Interview respondent 5.

⁵³³ 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau; 21 november 2012: aanvullend meerwerk; In de offerte van het onderzoeksbureau wordt een bedrag genoemd van € 34.100, dat wordt later verhoogd met € 29.100, voor de openbare verhoren en € 6871 aan meerwerk, zijnde de memo informatievoorziening door het college, het opstellen protocol openbare verhoren, aanvullend informatieverzoek en de memo aanvulling verklaring onder ede; Interview respondent 8.

⁵³⁴ Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁵³⁵ Interview respondent 5; Interview respondent 8.

⁵³⁶ Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 8

⁵³⁷ 28 maart 2012 in eerste opzet Plan van Aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 25 april 2012: Verslag onderzoekscommissie O2G2; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 8.

⁵³⁸ Lopende het onderzoek gingen twee commissieleden weg die niet werden vervangen. Het grootste gedeelte van het onderzoek is uitgevoerd met een commissie bestaande uit vier leden. De vertrekkende leden werden niet vervangen vanwege de informatieachterstand die de nieuwe leden zouden hebben; Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 7; Interview respondent 8;

quêtecommissie met een té grote coalitie- of oppositievertegenwoordiging niet werken, omdat het onderzoek dan te veel politiek gestuurd zou worden. Ten tweede zou een enquêtecommissie die een afspiegeling was van de gemeenteraad meer draagvlak kunnen creëren voor de uitkomsten van het onderzoek.⁵³⁹

Bij het samenstellen van de enquêtecommissie werd het door alle raadsfracties vanzelfsprekend gevonden dat een lid van de politieke partij die de motie voor het houden van een onderzoek had ingediend, ook zou deelnemen aan de enquêtecommissie. Kennelijk werd niet gevreesd voor de invloed van de politieke belangen die de indienende partij van de motie bij de lokale enquête had.⁵⁴⁰ Daarnaast spraken de fracties, in eerste instantie onderling, af dat raadsleden die in de onderwijscommissie zaten of woordvoerder voor hun fractie waren geweest op het dossier, niet zouden deelnemen aan de enquêtecommissie. Ook fractievoorzitters mochten niet deelnemen aan de enquêtecommissie, omdat zij vanuit hun politieke rol vaak betrokken waren geweest bij de verzelfstandiging.⁵⁴¹ De PvdA zou niet deel mogen nemen aan de enquêtecommissie, omdat hun wethouder onder vuur lag. De gemeenteraad wilde, in het kader van objectiviteit, voorkomen dat raadsleden onderzoek moesten doen naar het handelen van hun eigen wethouder.⁵⁴² Daarnaast golden criteria die te maken hebben met (onderzoeks)kwaliteit en bestuurlijke ervaring.⁵⁴³

Ondanks de eerder gemaakte afspraken nam de PvdA de leiding over het samenstellen van de enquêtecommissie. De PvdA bereidde de samenstelling met de andere grotere partijen voor.⁵⁴⁴ Bij het benoemen van raadsleden in de enquêtecommissie ging het om de vraag welke raadsleden het vertrouwen van de gemeenteraad hadden en tijd hadden om aan de enquêtecommissie deel te nemen.⁵⁴⁵ Volgens een voormalig commissielid waren de politieke belangen die

⁵³⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁵⁴⁰ Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁵⁴¹ Notitie van lid aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; Notitie van lid aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; 28 maart 2012 in eerste opzet Plan van Aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij agenda vergadering voorbereidingscommissie; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁵⁴² Interview respondent 7.

⁵⁴³ Notitie van lid aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; Notitie van lid aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; 28 maart 2012 in eerste opzet Plan van Aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij agenda vergadering voorbereidingscommissie; Interview respondent 7.

⁵⁴⁴ Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 8; Interview respondent 9.

⁵⁴⁵ Interview respondent 5; Interview respondent 8.

speelden bij een benoeming belangrijker dan de capaciteiten en kwaliteiten van de raadsleden.⁵⁴⁶ Dat van de afspraken werd afgeweken blijkt ook uit het feit dat een fractievoorzitter als commissielid werd benoemd, net als een raadslid dat vervangend woordvoerder was geweest tijdens de verzelfstandiging.⁵⁴⁷ Bovendien werd een PvdA-raadslid benoemd als lid van de enquêtecommissie. De enquêtecommissie bestond uiteindelijk uit vijf raadsleden, allen afkomstig van grotere fracties. Kleinere fracties hadden niet de mogelijkheid om het werk op te vangen, van een raadslid dat deel zou nemen aan een enquêtecommissie, en konden daardoor geen raadsleden leveren.⁵⁴⁸ De voorzitter was afkomstig uit de SP-fractie, die het initiatief had genomen het houden van een lokale enquête voor te stellen.

Tijdens het onderzoek gingen twee commissieleden weg.⁵⁴⁹ De vertrekkende leden werden niet vervangen, omdat de nieuwe leden een te grote informatieachterstand zouden hebben.⁵⁵⁰

7.3.6. De onderzoeksvraag

De raadsfracties onderhandelden met elkaar over de formulering van de onderzoeksvraag en overlegden over elk detail.⁵⁵¹ Alle fracties probeerden, volgens een voormalig raadslid, de onderzoeksvraag zo te formuleren dat de uitkomsten voor hun partij de minste gevolgen zouden hebben.⁵⁵² De voorbereidingscommissie formuleerde uiteindelijk de definitieve onderzoekdoelstelling.⁵⁵³ De onderzoekdoelstelling werd bewust ruim geformuleerd, omdat die dan de goedkeuring kon krijgen van alle fracties en om de enquêtecommissie de ruimte te geven de onderzoeksvraag verder uit te werken.⁵⁵⁴ De onderzoeksvraag luidde: 'Wat zijn de oorzaken die er in het proces van verzelfstandiging, zowel vóór als ná het moment van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen, toe geleid hebben dat besluiten zijn genomen die achteraf bezien als

⁵⁴⁶ Interview respondent 7.

⁵⁴⁷ Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁵⁴⁸ Interview respondent 7.

⁵⁴⁹ Artikel 2, derde lid, Verordening regelende het onderzoek door de raad; Interview respondent 1, Onderzoeksrapport p.4.

⁵⁵⁰ Interview respondent 1; Interview responde4; Interview respondent 7.

⁵⁵¹ Interview respondent 1; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁵⁵² Interview respondent 5.

⁵⁵³ Raadsbesluit 22 februari 2012; 21 maart 2012: brief raadsgriffier met aantekeningen bij vergadering voorbereidingscommissie; 21 maart 2012: brief van de voorbereidingscommissie; rapport 21 november 2012.

⁵⁵⁴ Interview respondent 3; Interview respondent 5.

foutief worden beoordeeld en de betrokkenheid van de gemeenteraad in dit proces, in kaderstellende alsook controlerende zin?’⁵⁵⁵ De gemeenteraad stelde de onderzoeksvraag vast, tegelijk met het instellen van de lokale enquête en het benoemen van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie werkte de onderzoeksvraag verder uit.⁵⁵⁶ Volgens de externe ondersteuner was het verder uitwerken van de onderzoeksvraag, naast een analytische aangelegenheid, een politieke aangelegenheid, waarbij allerlei belangen een rol speelden. Bepaalde deelvragen werden niet of juist expliciet gesteld, vanwege de politieke lading van die vragen.⁵⁵⁷ Door de voormalig externe ondersteuner werd niet gespecificeerd om welke vragen dat ging en ook uit het onderzoeksdossier is dat niet te achterhalen.

Gaandeweg het onderzoek werd het eigen handelen van de gemeenteraad steeds meer bij het onderzoek betrokken. Hoewel de onderzoeksdoelstelling zich niet richtte op het eigen handelen van de gemeenteraad, was het volgens alle respondenten altijd de bedoeling geweest dat de rol van de gemeenteraad ook bij het onderzoek betrokken zou worden.⁵⁵⁸ De gemeenteraad wilde ook over het eigen handelen publiekelijk verantwoording afleggen.⁵⁵⁹

De enquêtecommissie vroeg zich nooit af wat de reikwijdte van haar onderzoeksbevoegdheden was.⁵⁶⁰ Volgens de voormalige externe ondersteuners was die vraag ook niet zo interessant, omdat de bevoegdheden op papier verschillen met de bevoegdheden in de praktijk. De urgentie van het onderwerp bepaalde of er onderzoek naar gedaan moest worden. Het juridische kader was daarmee ondergeschikt aan het doel van het onderzoek.⁵⁶¹

⁵⁵⁵ Motie: 22 februari 2012.

⁵⁵⁶ 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad; Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 8.

⁵⁵⁷ Interview respondent 3.

⁵⁵⁸ Notitie aan voorbereidingscommissie vergadering 21 maart 2012; 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 8.

⁵⁵⁹ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁵⁶⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁵⁶¹ Interview respondent 3.

7.4. De inrichting van het onderzoeksproces

7.4.1. Kennis commissieleden

De leden van de enquêtecommissie hadden, bij de start van het onderzoek, geen kennis van hun onderzoeksbevoegdheden, anders dan hetgeen in de Gemeentewet staat. Ze wisten enkel dat getuigen verplicht waren mee te werken, dat ze informatie konden vorderen en dat ze mensen onder ede konden horen. Ook beseften de commissieleden dat het een serieus controle-instrument is.⁵⁶² De leden van de enquêtecommissie hadden weinig tot geen onderzoekservaring.⁵⁶³ Eén van de commissieleden had als historicus nog wel eens onderzoek gedaan.⁵⁶⁴ Voor het houden van interviews en verhoren hebben alle leden van de enquêtecommissie, tijdens het onderzoek, een training gevolgd in verhoortechnieken.⁵⁶⁵ De commissieleden leunden voor het overige op de kennis en kunde van de raadsgriffier en de externe ondersteuners die de commissie bijstonden.⁵⁶⁶ De raadsgriffier werd gezien als onderdeel van de enquêtecommissie.⁵⁶⁷ De raadsgriffier communiceerde als contactpersoon van de enquêtecommissie met de contactambtenaar, die door het college was aangewezen als degene die informatie zou verschaffen, met de gemeentesecretaris, met de burgemeester en de gemeenteraad.⁵⁶⁸ Ook speelde de raadsgriffier een belangrijke rol bij het organiseren van de externe ondersteuning.⁵⁶⁹

Als gesteld speelde in de praktijk ook de externe ondersteuners een belangrijke rol, zowel inhoudelijk als procesmatig.⁵⁷⁰ De externe ondersteuners vroegen informatie op bij het college, werkten de onderzoeksvraag verder uit, verrichtten de dossierstudie, stelden de verslagen op (zoals van vergaderingen en interviews), stelden de lijsten op met te interviewen en te verhoren personen, gaven de commissieleden training in verhoortechnieken en schreven het script voor de

⁵⁶² 19 april 2012: email Raadsgriffier; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 7.

⁵⁶³ 9 maart 2012: Memo raadsgriffier aan voorbereidingscommissie ter uitvoering van motie van 22 februari 2012; Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁵⁶⁴ Interview respondent 1.

⁵⁶⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁵⁶⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁵⁶⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 7.

⁵⁶⁸ 29 mei 2012: uitnodiging commissie aan de pers voor een persgesprek; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 7.

⁵⁶⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁵⁷⁰ Interview respondent 2.

interviews en de verhoren.⁵⁷¹ Doordat de externe ondersteuners al het feitelijke onderzoekswerk deden, hadden zij ook de meeste inhoudelijke kennis van het onderzoek.⁵⁷² De enquêtecommissie was daardoor wel van de grote lijnen op de hoogte, maar leunde voor de details volledig op de externe ondersteuners.⁵⁷³ De werkwijze van de externe ondersteuners werd door de leden van de enquêtecommissie niet bediscussieerd, waardoor de externe ondersteuners, zowel inhoudelijk als procesmatig, bepaalden hoe het onderzoek verliep.⁵⁷⁴

7.4.2. Openbaarheid/geheimhouding

De vergaderingen van de enquêtecommissie waren besloten.⁵⁷⁵ In de verordening is bepaald dat enquêtecommissie de bevoegdheid hebben informatie uit de vergaderingen geheim te houden. Daarnaast bepaalt de verordening dat een algehele geheimhoudingsplicht geldt voor bescheiden die de enquêtecommissie als vertrouwelijk aanmerkt.⁵⁷⁶ De enquêtecommissie merkte alle informatie als vertrouwelijk aan, omdat ze niet wist hoe ze anders geheimhouding moest opleggen op bepaalde documenten.⁵⁷⁷ Ook de externe ondersteuners wisten niet of de enquêtecommissie bevoegd was om geheimhouding op te leggen.⁵⁷⁸ Om een bepaalde mate van vertrouwelijkheid te kunnen garanderen onttrokken de externe ondersteuners bewust informatie aan de Wob, waaronder de verslagen van de interviews, door die informatie niet op te nemen in het onderzoeksdossier.⁵⁷⁹

7.4.3. Communicatie

Het plan van aanpak vermeldde dat de enquêtecommissie geen informatie verstrekke, tenzij dit in het belang zou zijn van het onderzoek.⁵⁸⁰ Ook was in het plan van aanpak bepaald dat de commissieleden derden niet op de hoogte zou-

⁵⁷¹ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie; respondent 7.

⁵⁷² Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁵⁷³ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁵⁷⁴ Interview respondent 1; Zo werd door de extern ondersteuners bijvoorbeeld bepaald dat getuigen geïnterviewd zouden worden.

⁵⁷⁵ 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij vergadering van de voorbereidingscommissie; 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad.

⁵⁷⁶ Artikel 11 Verordening regelende het onderzoek door de raad.

⁵⁷⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁵⁷⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁵⁷⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁵⁸⁰ Plan van Aanpak; Interview respondent 2; 29 mei 2012: uitnodiging commissie aan pers voor persgesprek.

den stellen van de inhoud van de verkregen informatie.⁵⁸¹ Voor de overige communicatie werd, door de enquêtecommissie, een communicatieprotocol opgesteld.⁵⁸² Afgesproken werd dat wel over het onderzoeksproces, maar niet over de inhoud van de het onderzoek gecommuniceerd werd en dat de communicatie via de voorzitter verliep.⁵⁸³ De enquêtecommissie vond heldere communicatie belangrijk, omdat het college, de gemeenteraad en de burgers en eventuele getuigen dan konden weten wat ze konden verwachten.⁵⁸⁴ In dat kader werden tijdens het onderzoek ook informatiebijeenkomsten gehouden, voor raadsleden en betrokkenen, en werd een persgesprek gehouden.⁵⁸⁵

Tijdens het onderzoek werd aan de gemeenteraad medegedeeld welk onderzoeksbureau de enquêtecommissie ging ondersteunen.⁵⁸⁶ Ook werd de gemeenteraad geïnformeerd over de planning van het onderzoek en werd het onderzoeksprotocol aan de gemeenteraad toegestuurd.⁵⁸⁷ Verder werd met de gemeenteraad gedeeld dat de onderzoeksvraag was gewijzigd, wie tot voorzitter van de enquêtecommissie was benoemd en dat openbare verhoren zouden worden gehouden.⁵⁸⁸ Ook werd met het presidium overlegd hoe het onderzoek gepresenteerd zou worden.⁵⁸⁹ Eén van de commissieleden verklaarde overigens ondanks de opgelegde geheimhouding, tijdens het onderzoek met de eigen coalitie en met de fractievoorzitter over het onderzoek te hebben gesproken.⁵⁹⁰

De externe ondersteuners vonden het, in het kader van risicomanagement, belangrijk dat er goede communicatie was tussen de enquêtecommissie en het college. Dat zou zorgen dat het college en de ambtenaren beter zouden meewerken.⁵⁹¹

De enquêtecommissie communiceerde met het college via een door het college

⁵⁸¹ Plan van Aanpak.

⁵⁸² 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij vergadering van de voorbereidingscommissie; 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad.

⁵⁸³ Interview respondent 2.

⁵⁸⁴ 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 29 mei 2012: uitnodiging commissie aan pers voor persgesprek; Interview respondent 2.

⁵⁸⁵ 29 mei 2012: uitnodiging commissie aan pers voor persgesprek; Interview respondent 7.

⁵⁸⁶ 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad.

⁵⁸⁷ 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad.

⁵⁸⁸ 25 april 2012: Verslag onderzoekscommissie O2G2; 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 24 mei 2012: brief van griffie, namens commissie aan de raad; Interview respondent 7.

⁵⁸⁹ Interview respondent 7.

⁵⁹⁰ Interview respondent 4.

⁵⁹¹ 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau

aangewezen contactpersoon.⁵⁹² De raadsgriffier sprak tijdens het onderzoek met de gemeentesecretaris en de burgemeester over de verplichting van het college mee te werken.⁵⁹³ Eenmaal communiceerde ook de enquêtecommissie direct met het college door een brief, waarin zij het college verzocht bepaalde informatie te geven.⁵⁹⁴ Eén van de commissieleden sprak, naar eigen zeggen, tijdens het onderzoek met de wethouder van de eigen politieke partij over een gehouden verhoor.⁵⁹⁵

Voor het onderwijsveld werd door de enquêtecommissie een informatiebijeenkomst georganiseerd. Op die informatiebijeenkomst legde de enquêtecommissie uit waar het onderzoek over ging.⁵⁹⁶ Ook werden de openbare verhoren publiekelijk aangekondigd.⁵⁹⁷

7.4.4. Tijdsbeslag

De enquêtecommissie en de raadsgriffier bepaalden dat het onderzoek binnen 8 maanden moest zijn afgerond. Door de gestelde deadline stond het onderzoek onder grote tijdsdruk.⁵⁹⁸ De commissieleden en de ondersteuners ervaarden het onderzoek als tijdrovend, waarbij avonden, weekenden, vakanties en nachten aan het onderzoek werd gewerkt. Dit trok een grote wissel op het privéleven van de commissieleden.⁵⁹⁹ Volgens één van de voormalige commissieleden had de tijdsdruk tot gevolg dat de verhoren in een te hoog tempo na elkaar waren gehouden, waardoor commissieleden soms niet meer konden volgen wat werd gezegd.⁶⁰⁰ Ook had de enquêtecommissie meer onderzoek kunnen doen, als er meer tijd was geweest.⁶⁰¹ Volgens de voormalig externe ondersteuner had de

⁵⁹² 6 juni 2012: brief ambtelijke contactpersoon aan de voorzitter van de commissie; 29 juni 2012: voorstel aanpak aanvullende Interviews; Interview respondent 1; Interview respondent 7;

⁵⁹³ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 2

⁵⁹⁴ Interview respondent 2; Interview respondent 7.

⁵⁹⁵ Interview respondent 4.

⁵⁹⁶ Interview respondent 7.

⁵⁹⁷ Interview respondent 6; Interview respondent 7.

⁵⁹⁸ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij vergadering; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 7; voorbereidingscommissie; 24 mei 2012: brief van griffie, namens; 17 oktober 2012: Verslag vergadering onderzoekscommissie commissie aan de raad; 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau

⁵⁹⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁶⁰⁰ Interview respondent 7.

⁶⁰¹ Interview respondent 7; Interview respondent 4

enquêtecommissie meer tijd willen hebben voor het formuleren van de conclusies en aanbevelingen.⁶⁰²

7.4.5. Algemene wet bestuursrecht

De voormalige leden van de enquêtecommissie en de voormalige externe ondersteuners wisten niet dat de Awb van toepassing was op besluiten binnen het lokale enquêterecht. In de brieven waarmee informatie werd gevorderd of waarmee getuigen werden opgeroepen voor het verhoor, stond geen bezwaarclausule.⁶⁰³ Eén van de voormalig externe ondersteuners betwijfelde of het het onderzoek ten goede komt dat getuigen in bezwaar en beroep kunnen gaan, omdat getuigen die mogelijkheid ook kunnen misbruiken en het daarom misschien maar beter is dat die mogelijkheid bij niemand destijds bekend was.⁶⁰⁴

7.4.6. Archivering

Door een gebrekkige archivering kreeg de enquêtecommissie niet alle opgevraagde schriftelijke informatie.⁶⁰⁵ Soms kon informatie uit de eigen archieven van ambtenaren worden gehaald.⁶⁰⁶ De stukken die betrekking hadden op O2G2 en de werkmaatschappij openbaar onderwijs (WMOO) kon de enquêtecommissie niet vinden, omdat die door de gemeente nooit waren ontvangen.⁶⁰⁷ Alle voormalige commissieleden vonden het een probleem dat de Archiefwet niet was nageleefd, omdat daardoor informatie ontbrak.⁶⁰⁸

Het onderzoeksdossier zelf is, na afronding van het onderzoek, ook niet volledig gearchiveerd, omdat bepaalde stukken bewust zijn onttrokken aan de Wob. Dit komt verder aan de orde in paragraaf 8.

⁶⁰² Interview respondent 3.

⁶⁰³ Uit het dossier blijkt niet dat de raad en de commissie zich bewust waren van de toepasselijkheid van de Awb op de beslissingen die werden genomen bij het instellen van de raadsenquête en gedurende het onderzoeksproces. Nergens werden bezwaar clausules opgenomen; Interview respondent 3; Interview respondent 2.

⁶⁰⁴ respondent 3.

⁶⁰⁵ 18 juni 2012: email van de contactambtenaar met de raadsgriffier; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4; respondent 6; Interview respondent 7.

⁶⁰⁶ Interview respondent 6.

⁶⁰⁷ 18 juni 2012: e-mail van de contactambtenaar met de raadsgriffier; Interview respondent 4.

⁶⁰⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 6; Interview respondent 7; Interview respondent 4.

7.5. Onderzoeksbevoegdheden

7.5.1. Het vorderen van informatie

De raadsgriffier had, voordat het onderzoek van start ging, een lijst gemaakt met alle benodigde dossierinformatie.⁶⁰⁹ De enquêtecommissie vroeg die informatie op bij de eerder genoemde contactambtenaar.⁶¹⁰ Aan het begin van het onderzoek wilde het college over elk informatieverzoek een formele beslissing nemen.⁶¹¹ Ook censureerde het college informatie of weigerde het informatie te geven.⁶¹² Overleg tussen de raadsgriffier en het college veranderde daar niets aan.⁶¹³ Op voorstel van de externe ondersteuners heeft de enquêtecommissie vervolgens aan het college een formele brief gestuurd, waarin het college werd gewezen op de plicht mee te werken.⁶¹⁴ Die brief werd, volgens een van de voormalige commissieleden, gezien als stadium voorafgaande aan het officieel vorderen van informatie.⁶¹⁵ Na het verzenden van de brief verbeterde de informatievoorziening van het college aan de enquêtecommissie.⁶¹⁶ De contactambtenaar bleef tijdens het onderzoeksproces wel overleggen met de wethouder over de aan te leveren informatie.⁶¹⁷

7.5.2. Voorgesprekken

Er werd op twee verschillende manieren mondeling informatie verkregen tijdens het onderzoek.⁶¹⁸ Voorafgaand aan de verhoren werden verschillende voorgesprekken gehouden, variërend van oriënterende gesprekken tot interviews. Volgens de voormalig externe ondersteuners waren – meerdere soorten – voorgesprekken nodig om een informele setting te creëren.⁶¹⁹ Een informele setting zou

⁶⁰⁹ 26 maart 2012: document van de raadsgriffier bij de vergadering van 28 maart 2012 van de voorbereidingscommissie

⁶¹⁰ 6 juni 2012: brief ambtelijke contactpersoon aan de voorzitter van de commissie; 29 juni 2012: voorstel aanpak aanvullende Interviews; Interview respondent 2; Interview respondent 6.

⁶¹¹ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 6; Interview respondent 7; Interview respondent 9.

⁶¹² Interview respondent 4; Interview respondent 6; Interview respondent 7; Interview respondent 9.

⁶¹³ Interview respondent 2; Interview respondent 7.

⁶¹⁴ 18 juni 2012: Memo informatieverstrekking college van onderzoeksbureau; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁶¹⁵ Interview respondent 1.

⁶¹⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 6; Interview respondent 2.

⁶¹⁷ Interview respondent 6; Interview respondent 9.

⁶¹⁸ Plan van aanpak versie 6 april 2012; 21 maart 2012: verslag vergadering voorbereidingscommissie; Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶¹⁹ Interview respondent 3.

zorgen dat getuigen meer informatie zouden geven.⁶²⁰ Voor de leden van de enquêtecommissie was het verschil tussen al die verschillende soorten gesprekken niet duidelijk. Ook omdat de Gemeentewet daar niets over regelt.⁶²¹

Oriënterende gesprekken

De externe ondersteuners voerden, zonder de leden van de enquêtecommissie, een aantal oriënterende gesprekken.⁶²² Die oriënterende gesprekken waren bedoeld om informatie te verzamelen, te bepalen welke informatie relevant was voor het onderzoek en om vervolgvragen op te kunnen stellen voor de interviews. Daarnaast wilden de externe ondersteuners de belangen, die een rol speelden, achterhalen. Het waren de externe ondersteuners die bepaalden wie ze oriënterend spraken.⁶²³ Het ging om getuigen die verantwoordelijk waren geweest voor de verzelfstandiging en om getuigen die destijds belangrijke besluiten hadden genomen.⁶²⁴ De externe ondersteuners hielden de leden van de enquêtecommissie op de hoogte van de hoeveelheid gesprekken die ze voerden, voornamelijk met het oog op de extra kosten die het voeren van deze gesprekken met zich meebracht.⁶²⁵

Het is onduidelijk hoe de inhoud van de oriënterende gesprekken aan de enquêtecommissie werd teruggekoppeld. Volgens twee voormalige commissieleden kregen zij verslagen te zien van de oriënterende gesprekken.⁶²⁶ Volgens de voormalig externe ondersteuner werden er geen verslagen gemaakt, maar werden de uitkomsten mondeling teruggekoppeld.⁶²⁷ Eén van de voormalige commissieleden vond de werkwijze van de externe ondersteuners verwarrend, omdat niet gecontroleerd kon worden of de teruggekoppelde informatie klopte.⁶²⁸ Volgens de voormalig externe ondersteuner was de enquêtecommissie niet bij de oriënterende gesprekken betrokken, omdat de externe ondersteuners, beter dan de commissieleden, de informatie op waarde konden schatten.⁶²⁹

⁶²⁰ Interview respondent 3.

⁶²¹ Interview respondent 2; Interview respondent 7.

⁶²² Interview respondent 2; Interview respondent 1.

⁶²³ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶²⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶²⁵ Interview respondent 3.

⁶²⁶ Interview respondent 7; Interview respondent 1

⁶²⁷ Interview respondent 3.

⁶²⁸ Interview respondent 7.

⁶²⁹ Interview respondent 3.

De belangrijkste bevinding uit de oriënterende gesprekken was, volgens de voormalige externe ondersteuner, de dynamiek van de Groningse politieke cultuur.⁶³⁰ De uitkomsten waren geen onderdeel van het eindrapport, maar leverden de kapstok voor het verdere onderzoek.⁶³¹

Interviews

Na de oriënterende gesprekken hield de enquêtecommissie zelf een aantal interviews, om de informatie compleet te krijgen.⁶³² Daarnaast leek het de enquêtecommissie contraproductief gelijk verhoren te houden, omdat getuigen wellicht minder geneigd zouden zijn mee te werken als gevolg van de grote druk van openbare verhoren.⁶³³

Tijdens de interviews werd in beslotenheid met getuigen gesproken. De externe ondersteuners bepaalden, in overleg met enquêtecommissie, welke personen geïnterviewd zouden worden.⁶³⁴ De externe ondersteuners interviewden de getuigen in aanwezigheid van een of meer commissieleden.⁶³⁵ Het stond de leden van de enquêtecommissie vrij om vragen te stellen tijdens de interviews.⁶³⁶ Het is onduidelijk hoe de interviews verder verliepen. De voormalige externe ondersteuner kon die informatie niet geven, omdat hij ze niet in het systeem kon vinden.

Er werd ook een groepsinterview gehouden met raadsleden.⁶³⁷ Volgens het plan van aanpak zou een groepsinterview weinig meerwaarde hebben, omdat visies en ervaringen erg zouden verschillen.⁶³⁸ De externe ondersteuners wilden desondanks door een groepsinterview raadsleden de mogelijkheid geven om hun eigen rol toe te lichten en, buiten het officiële interview om, vertrouwelijk informatie te delen met de leden van de enquêtecommissie.⁶³⁹

⁶³⁰ Interview respondent 3.

⁶³¹ Interview respondent 3.

⁶³² 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij agenda vergadering voorbereidingscommissie; plan van aanpak versie 6 april 2012; 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau.

⁶³³ Interview respondent 3.

⁶³⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁶³⁵ Interview respondent 1; 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau; 15 juni 2012: Advies te houden Interviews van onderzoeksbureau.

⁶³⁶ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶³⁷ 29 juni 2012: Voorstel aanpak aanvullende Interviews van het onderzoeksbureau.

⁶³⁸ 29 juni 2012: Voorstel aanpak aanvullende Interviews opgesteld door onderzoeksbureau.

⁶³⁹ 15 juni 2012: Advies te houden Interviews van onderzoeksbureau.

De informele, besloten setting van de interviews zorgde voor een veilige sfeer, waardoor getuigen veel informatie gaven. De informatie uit de interviews werd verwerkt in het eindrapport.⁶⁴⁰ Vanwege die vertrouwelijkheid werden geïnterviewden niet letterlijk geciteerd. Uit de interviews kwam zoveel informatie dat de enquêtecommissie daarna de onderzoeksvraag al kon beantwoorden.⁶⁴¹

7.5.3. Openbare verhoren

Nog voordat de verhoren plaatsvonden, werd het conceptrapport opgesteld. Er werd vanuit gegaan dat bij de verhoren geen nieuwe informatie naar voren zou komen.⁶⁴² Desondanks besloot de enquêtecommissie getuigen openbaar te verhoren.⁶⁴³ De enquêtecommissie wilde namelijk door het houden van openbare verhoren getuigen publiekelijk verantwoording laten afleggen. In verschillende bewoordingen werd door de respondenten aangegeven dat de enquêtecommissie de getuigen tijdens de openbare verhoren wilde laten boeten voor hun eigen handelen.⁶⁴⁴ Openbare verhoren maakten het daarnaast mogelijk om uitspraken specifiek te kunnen toeschrijven aan getuigen, waardoor getuigen eenvoudiger ter verantwoording geroepen konden worden.⁶⁴⁵

De openbare verhoren werden aangekondigd en getuigen werden gemaïld met de mededeling dat ze zouden worden opgeroepen voor verhoor.⁶⁴⁶ Daarna werden de getuigen schriftelijk opgeroepen.⁶⁴⁷ Omdat de enquêtecommissie tijdens de verhoren een zo compleet mogelijk beeld naar buiten wilde brengen, hoorde zij veel getuigen die ze ook had geïnterviewd.⁶⁴⁸

Tijdens de verhoren waren alle commissieleden aanwezig.⁶⁴⁹ De vragenlijsten voor de verhoren waren opgesteld door de externe ondersteuners en (voor) be-

⁶⁴⁰ Ze vormen volgens het onderzoeksbureau de bouwstenen voor het rapport; Interview respondent 1; Interview respondent 3;

⁶⁴¹ 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁶⁴² Interview respondent 2; Interview respondent 7.

⁶⁴³ 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 30 juli 2012: plan van aanpak openbare verhoren onderzoeksbureau; Interview respondent 2; Interview respondent 4.

⁶⁴⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 9.

⁶⁴⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁶⁴⁶ 30 juli 2012: plan van aanpak openbare verhoren onderzoeksbureau; Protocol openbare verhoren opgesteld door het onderzoeksbureau, geen datum; Interview respondent 7.

⁶⁴⁷ 31 juli 2018: email van onderzoeker naar getuige met cc aan voorzitter commissie.

⁶⁴⁸ Interview respondent 4.

⁶⁴⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

sproken met de commissieleden.⁶⁵⁰ In de vragenlijsten was de informatie uit de interviews verwerkt.⁶⁵¹ De verhoren werden live uitgezonden via de website van de gemeente. De openbare setting van de verhoren drukte op de commissieleden. Twee voormalige commissieleden waren bang voor de manier waarop de media hen zou afschilderen. Door die angst durfden zij minder vragen te stellen.⁶⁵²

Ook de getuigen leden onder de druk van de openbare verhoren. De verhoren hadden een grote impact op de ambtenaren die als getuige werden gehoord.⁶⁵³ Ten eerste, omdat ambtenaren normaliter beschermd worden door het college en die bescherming tijdens de openbare verhoren ontbrak.⁶⁵⁴ Ten tweede, omdat ambtenaren publiekelijk ter verantwoording werden geroepen over handelen waar normaal gesproken het college eindverantwoordelijk voor is.⁶⁵⁵ Volgens een voormalige getuige stelde de enquêtecommissie suggestieve vragen. De getuige had het gevoel gekregen als verdachte te worden gehoord in een strafrechtelijk proces.⁶⁵⁶ Een voormalig commissielid en de voormalige externe ondersteuner vergeleken de verhoren ook daadwerkelijk met een rechterlijke procedure.⁶⁵⁷

De verhoren waren grotendeels een herhaling van de interviews.⁶⁵⁸ De enquêtecommissie had van tevoren bepaald welke informatie uit de voorgesprekken ze tijdens de verhoren naar buiten wilde laten brengen door getuigen. Dat lukte echter niet altijd, omdat getuigen dingen waren vergeten.⁶⁵⁹ Daarnaast hadden getuigen zich voorbereid op de verhoren en waren ze getraind in korte antwoorden, wat het verhoren van getuigen lastiger maakte.⁶⁶⁰

7.5.4. Dwangmiddelen

Door de enquêtecommissie werden geen dwangmiddelen ingezet.⁶⁶¹ Hoewel de enquêtecommissie tijdens het de verhoren soms het vermoeden had dat een ge-

⁶⁵⁰ 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau.

⁶⁵¹ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶⁵² Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁶⁵³ Interview respondent 1; Interview respondent 6.

⁶⁵⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 6; Interview respondent 9.

⁶⁵⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 6.

⁶⁵⁶ Interview respondent 9.

⁶⁵⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶⁵⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁶⁵⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁶⁶⁰ Interview respondent 1; Interview respondent 7.

⁶⁶¹ 18 juni 2012: Memo informatieverstrekking college van onderzoeksbureau; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 7.

tuige de waarheid niet sprak, werd het enkele vermoeden daarvan onvoldoende gevonden om aangifte van meened te doen.⁶⁶² Later trok een getuige overigens zijn twijfelachtige verklaring in.⁶⁶³ Ondanks dat alle getuigen verschenen voor de verhoren was het, volgens de voormalig externe ondersteuner en ondanks de regels in het protocol, onduidelijk hoe praktisch gezien de openbare macht ingezet zou moeten worden, als getuigen niet waren verschenen.

7.5.5. Private partijen

Tijdens het onderzoek werd gesproken met private partijen, zoals vertegenwoordigers van het onderwijsveld. De private partijen gaven waardevolle informatie. Van de lokale enquête ging een bepaalde druk uit, die zorgde dat private partijen zich verplicht voelden mee te werken. Eén private partij weigerde mee te werken.⁶⁶⁴

Dat private partijen niet verplicht kunnen worden mee te werken werd, door de voormalige commissieleden, de voormalige externe ondersteuner en het voormalige raadslid, gezien als manco in de regelgeving. Reden was dat gemeenten steeds meer samenwerkingsverbanden aangaan met private partijen en de waarheid niet achterhaald kan worden, als geen informatie kan worden verkregen van private partijen.⁶⁶⁵ Private partijen zouden ook verantwoording moeten afleggen, als zij hebben samengewerkt met gemeenten en een publiekelijke rol hebben vervuld.⁶⁶⁶ Daarbij werd wel opgemerkt dat, wegens de impact die openbare verhoren op private partijen kunnen hebben, met verplichte medewerking voor private partijen voorzichtig zou moeten worden omgesprongen.⁶⁶⁷ Reden hiervoor was dat de commissieleden geen rechters zijn, er sprake is van amateurisme, alles gebeurt in een politieke setting, de dwang om mensen te laten spreken van de enquêtecommissie toch een soort rechtbank maakt en het risico bestaat dat bevoegdheden worden misbruikt om een politiek statement te maken.⁶⁶⁸

⁶⁶² 14 december 2012: Brief van de commissie aan de raad; Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 7.

⁶⁶³ Interview respondent 7.

⁶⁶⁴ 30 juli 2012: Plan van aanpak openbare verhoren door onderzoeksbureau; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁶⁶⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 7.

⁶⁶⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁶⁶⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁶⁶⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

7.6. Het rapport

Volgens het plan van aanpak en het raadsvoorstel moest het eindrapport bestaan uit een feitenconstructie, een analyse, een conclusie en aanbevelingen.⁶⁶⁹ Na de openbare verhoren werd door de externe ondersteuners het definitieve conceptrapport opgesteld, die de commissieleden redigeerden.⁶⁷⁰ Daarna werd nog een ambtelijke reactie gevraagd op het rapport.⁶⁷¹

De commissieleden stonden lang stil bij het formuleren van de conclusies. Volgens de externe ondersteuner vond de enquêtecommissie het formuleren van de conclusies spannend, omdat die een politieke lading kregen en de politieke gevolgen duidelijk werden.⁶⁷² De externe ondersteuners adviseerden de commissieleden tijdens het onderzoek en bij het opstellen van het rapport te anticiperen op de te verwachte gevolgen.⁶⁷³ Daardoor kwamen conclusies die op weerstand stuitten, niet in het onderzoeksrapport terecht en werden andere conclusies 'levendiger' gemaakt.⁶⁷⁴ Volgens één van de voormalige commissieleden waren de conclusies een interpretatie van de feiten, die waren gebaseerd op de werkelijkheid, waar vervolgens een politieke slag overheen ging.⁶⁷⁵ Volgens de raadsgriffier had de enquêtecommissie objectief onderzoek gedaan, terwijl het volgens een voormalig raadslid voor de enquêtecommissie lastig was geweest om objectief onderzoek te doen.⁶⁷⁶ De externe ondersteuner was van mening dat het niet nodig was geweest om objectief onderzoek te doen, omdat de onderzoeksvraag al politiek geformuleerd was.⁶⁷⁷

De lokale enquête leverde, volgens alle respondenten, geen nieuwe informatie op.⁶⁷⁸ De gemeenteraad wist al, voordat het onderzoek startte, dat hij niet goed

⁶⁶⁹ 28 maart 2012 in eerste opzet plan van aanpak bij vergadering voorbereidingscommissie (opgesteld door raadsgriffier); 4 april 2012: concept raadsvoorstel bij agenda vergadering voorbereidingscommissie.

⁶⁷⁰ Interview respondent 6; Interview respondent 7.

⁶⁷¹ 16 mei 2012: offerte onderzoeksbureau; 6 november 2012: memo afdeling directie aan raadsgriffier; 6 november 2012: memo afdeling directie aan raadsgriffier; verslag in het dossier van het onderzoeksbureau waarin schematisch de wel en niet overgenomen opmerkingen worden aangegeven.

⁶⁷² Interview respondent 3.

⁶⁷³ Interview respondent 3.

⁶⁷⁴ 17 oktober 2012: Verslag vergadering onderzoekscommissie; Interview respondent 3.

⁶⁷⁵ Interview respondent 1.

⁶⁷⁶ Interview respondent 5.

⁶⁷⁷ Interview respondent 3.

⁶⁷⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 6.

geïnformeerd was.⁶⁷⁹ Ook waren de conclusies niet vernieuwend voor de gemeenteraad. Wel had de gemeenteraad, volgens alle respondenten, een duidelijk signaal afgegeven met de lokale enquête en dan voornamelijk met de openbare verhoren.

7.6.1. Uitkomsten in relatie met andere controle-instrumenten

Volgens alle respondenten had dezelfde informatie verkregen kunnen worden en hadden dezelfde lessen geleerd kunnen worden met andere controle-instrumenten, zoals een gewoon raadsonderzoek of een rekenkameronderzoek.⁶⁸⁰ Volgens een respondent kon waarheidsvinding juist beter verkregen worden door een rekenkameronderzoek. Ook is het lokale enquêterecht, volgens de respondenten, niet het enige controle-instrument waarmee de gemeenteraad de regie kan hebben over het gevoerde onderzoek, een signaal kan afgeven aan het college of waarbij ambtenaren geïnterviewd kunnen worden.⁶⁸¹ Het is de officiële titel, de naam en de zwaarte van het controle-instrument dat het instrument anders maakt dan andere controle-instrumenten.⁶⁸²

7.6.2. Waarheidsvinding volgens respondenten

Het ging bij het gebruik van het lokale enquêterecht in Groningen niet om waarheidsvinding, maar om het signaal dat de gemeenteraad afgaf aan het college en de burgers en de mogelijkheid voor het publiekelijk (laten) afleggen van verantwoording.⁶⁸³ Op de vraag of het lokale enquêterecht gemist zou worden als de gemeenteraad het niet meer zou hebben, antwoordde een voormalig raadslid dat het fijn is dat er een ultiem politiek zwaarwegend controle-instrument is, dat het mogelijk maakt om iets gedegen te doorgronden met een “extra cachet, omdat je het onder ede doet.”⁶⁸⁴

⁶⁷⁹ Interview respondent 4; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁶⁸⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 6.

⁶⁸¹ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁶⁸² Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 6; Interview respondent 8.

⁶⁸³ Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 6; Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁶⁸⁴ Interview respondent 8; Interview respondent 5.

7.7. Gevolgen van het onderzoek

7.7.1. Politieke gevolgen

Nog tijdens het onderzoek stapte de wethouder die centraal stond in het onderzoek op vanwege een bestuurscrisis binnen het college.⁶⁸⁵ Deze bestuurscrisis had inhoudelijk niets met OG2G van doen, wel met de al eerder beschreven politieke spanningen. De politieke samenstelling van het college veranderde daarvoor.⁶⁸⁶ Na de presentatie van het onderzoeksrapport moest de gemeenteraad met de nieuwe wethouder debatteren over de uitkomsten van het rapport.⁶⁸⁷ De gemeenteraad was van mening dat de nieuwe wethouder niet om de uitkomsten van het rapport naar huis gestuurd kon worden en niemand zat te wachten op een nieuwe politieke crisis.⁶⁸⁸

7.7.2. Tegenkracht

Het rapport heeft ervoor gezorgd dat binnen de gemeentelijke organisatie bij grote projecten meer tegenkracht wordt georganiseerd. Dat betekent dat intern ruimte is voor en wordt gezocht naar het plaatsen van kritische kanttekeningen bij voorbeeld plannen, projecten of beleid. Ook is er voor gezorgd dat het college nooit meer met zichzelf onderhandelt.⁶⁸⁹ Ook werd tussen het college en de gemeenteraad gewerkt aan een nieuwe manier van samenwerken. De gemeenteraad nam zich voor duidelijke kaders te gaan stellen.⁶⁹⁰ Ook had de gemeenteraad de conclusie getrokken meer naar zichzelf te moeten kijken. De aanbevelingen en conclusies werden, volgens een voormalig commissielid, echter weer vergeten na de raadsverkiezingen in 2014, doordat de gemeenteraad met 2/3e werd vernieuwd.⁶⁹¹

7.7.3. Gevolgen voor getuigen

Zoals al is beschreven, hadden vooral de openbare verhoren grote invloed op getuigen. De enquêtecommissie was zich bewust van die gevolgen, maar vond het belangrijker dat getuigen verantwoording af zouden leggen voor hun eigen handelen. Dat ambtenaren leden onder het onderzoek blijkt, volgens een voormalig

⁶⁸⁵ Interview respondent 7; Interview respondent 9.

⁶⁸⁶ Interview respondent 7.

⁶⁸⁷ Interview respondent 7; Interview respondent 8.

⁶⁸⁸ Interview respondent 4; Interview respondent 5; Interview respondent 7; Interview respondent 9.

⁶⁸⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 6.

⁶⁹⁰ Interview respondent 8; Interview respondent 4.

⁶⁹¹ Interview respondent 7.

commissielid, ook uit een krantartikel dat verscheen na de verhoren, waarin een getuige vertelde dat het onderzoek zijn leven overhoop had gehaald.⁶⁹²

7.7.4. Het onderzoekdossier

De leden van de enquêtecommissie vonden het belangrijk dat het onderzoeksdossier achteraf kon worden geraadpleegd door derden.⁶⁹³ De commissieleden maakten desondanks geen afspraken over de manier waarop de stukken van het onderzoek gearchiveerd zouden worden. De stukken zijn door de raadsgriffier op dezelfde manier gearchiveerd als ‘normale’ raadsstukken.⁶⁹⁴ Het onderzoeksdossier van de lokale enquête is daardoor gedeeltelijk toegankelijk. In het onderzoeksdossier zitten de verslagen van de vergaderingen van de voorbereidingscommissie, het plan van aanpak, het onderzoeksprotocol, de verslagen van de raadsdebatten en de verslagen van de openbare verhoren. De overige stukken, zoals de verslagen van de interviews en vergaderingen van de enquêtecommissie, zijn niet in het dossier bij de gemeente aanwezig. Die stukken bevinden zich in het dossier bij het externe onderzoeksbureau, die het op die manier bewust aan de openbaarheid onttrekt. De extern ondersteuner presenteerde het aan de enquêtecommissie als gebruikelijk dat de verslagen van de interviews bij hen zouden blijven.⁶⁹⁵ De voormalige externe ondersteuner kon ook geen inzicht geven in die verslagen, omdat ze door een te lange bestandsnaam niet meer geopend konden worden.⁶⁹⁶

7.8. Analyse

Het gebruik van het lokale enquêterecht voldeed in zoverre aan de verwachtingen van de wetgever, dat tijdens de lokale enquête in Groningen de enquêtecommissie veel informatie vergaarde. Veel informatie werd verkregen door de – verplichte – medewerking van getuigen, vrijwillig meewerkende private partijen en de gevoerde voorgesprekken. Ondanks de gebrekkige archivering, wist de enquêtecommissie de meeste ontbrekende schriftelijke informatie te vergaren, zonder dat informatie officieel werd gevorderd. Doordat informatie afkomstig was uit meerdere bronnen, kon de vergaarde informatie op volledigheid worden geverifieerd.

⁶⁹² Interview respondent 1.

⁶⁹³ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁶⁹⁴ Gezien het onderzoeksdossier.

⁶⁹⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁶⁹⁶ Interview respondent 3.

Toch hadden onduidelijkheden of beperkingen in de regeling van het lokale enquêterecht invloed op de informatievergaring. Zo kon de gemeenteraad geen onbelemmerd gebruik maken van het lokale enquêterecht, omdat daar van tevoren geen geld voor was begroot. De gemeenteraad stelde zich afhankelijk op van het college voor de vraag of geld vrijgemaakt kon worden. Ook was de reikwijdte van het lokale enquêterecht te beperkt, omdat de enquêtecommissie ook de rol van de gemeenteraad wilde onderzoeken. Daarnaast lukte het de enquêtecommissie niet om alle informatie te vergaren, doordat ambtenaren niet onafhankelijk van het college informatie gaven en private partijen niet tot medewerking gedwongen kunnen worden. Tijdens de openbare verhoren gaven getuigen, ondanks de openbaarheid en afgelegde eed, minder informatie dan tijdens de voorgesprekken en soms werd betwijfeld of getuigen de waarheid spraken. Dat de enquêtecommissie geen dwangmiddelen gebruikte om die informatie alsnog te krijgen komt, doordat de enquêtecommissie niet wist hoe en wanneer ze dwangmiddelen kon gebruiken.

Bij het gebruik van het lokale enquêterecht was lang niet altijd sprake van proportioneel gebruik. Wel gebruikte de gemeenteraad het lokale enquêterecht pas nadat eerst een aantal andere controle-instrumenten was gebruikt. De afzonderlijke bevoegdheden werden niet proportioneel gebruikt, in zoverre dat de enquêtecommissie geen afweging maakte tussen het belang van informatievergaring en bescherming van getuigen, ondanks dat de verordening haar wel expliciet de mogelijkheid biedt om eerst een lichtere lokale enquête te houden. Bij het gebruik van de bevoegdheid draaide het voornamelijk om het verantwoordingsproces. De onderzoeksdoelstelling was een uitkomst van onderhandelingen tussen de verschillende politieke partijen en werd daarom ruim geformuleerd, waardoor een grote groep getuigen verplicht werd mee te werken. Bij het vergaren van informatie werd niet nagedacht over de mogelijkheid invloed daarvan op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, maar evenmin blijkt die daardoor te zijn geschaad. Bij de openbare verhoren werden getuigen gedwongen openbaar verantwoording af te leggen, zelfs als zij politiek gezien niet verantwoordelijk waren of waren geweest. Dat de verhoren inbreuk maakten op de persoonlijke levenssfeer van getuigen werd door de enquêtecommissie minder belangrijk gevonden dan de openbare verantwoording. Getuigen ontbeerden ook nog bescherming van hun persoonlijke levenssfeer, doordat raadsleden, leden van de enquêtecommissie noch externe ondersteuners wisten dat getuigen in bezwaar en beroep konden gaan tegen bepaalde besluiten en getuigen daar dus niet op werden gewezen. Wel werden getuigen beschermd door de, in strijd met de bepalingen uit de Gemeentewet, opgelegde algemene geheimhouding en

7. DE VERZELFSTANDIGING VAN HET OPENBAAR ONDERWIJS IN GRONINGEN

het onttrekken van bepaalde informatie aan de openbaarheid, door het geen deel meer te laten uitmaken van het dossier.

8. De geitenstal in Landerd

8.1. Inleiding

In 2010 verleende het college van Landerd een bouwvergunning voor het bouwen van een geitenstal voor 2.600 geiten in het dorpje Zeeland. Het verlenen van de vergunning leidde bij de start van de bouw in 2012 tot grote maatschappelijk onrust. De gemeente Landerd was namelijk in 2009 één van gemeenten die het zwaarst getroffen was door de Q-koorts. De inwoners van de gemeente waren bang dat de komst van de nieuwe geitenstal het risico op Q-koorts zou vergroten. Gelet op die Q-koorts had de provincie eind 2009 al afgekondigd geen nieuwe geitenstallen toe te staan. De vergunningverlening kwam in de raadsvergadering van 24 mei 2012 aan de orde. De gemeenteraad besloot, anders dan bij voorgaande casestudies waarbij het soort onderzoek eerst nog in het midden werd gelaten, nog tijdens het debat een lokale enquête te gaan houden. De gemeenteraad wilde namelijk weten hoe het kon dat in weerwil van de provinciale bouwstop en de geschiedenis met Q-koorts toch een vergunning was verleend voor de bouw van een nieuwe geitenstal. In dezelfde vergadering benoemde de gemeenteraad de voorbereidingscommissie, die het besluit en de lokale enquête moest voorbereiden. In de raadsvergadering van 20 september 2012 besloot de gemeenteraad daadwerkelijk tot het houden van een lokale enquête.

Tijdens het onderzoek werden veel documenten bestudeerd, voorgesprekken gevoerd en openbare verhooren gehouden. Tien maanden na de start van de lokale enquête presenteerde de enquêtecommissie het rapport. De belangrijkste conclusie was dat het college, ongeacht de wettelijke regels, meer had moeten doen om de volksgezondheid te beschermen. Het college zou in de toekomst minder de gangbare paden moeten bewandelen en, indien noodzakelijk, meer de grenzen moeten opzoeken.

8.2. Voorgeschiedenis

8.2.1. Q-koorts en de geitenstal

Nadat bekend was geworden dat een vergunning was verleend voor de bouw van een geitenstal, leefde bij de gemeenteraad de vraag hoe het kon gebeuren dat de vergunning was verleend, terwijl de provincie eind 2009 een bouwstop op voor het bouwen van geitenstallen had afgekondigd, ter bescherming van de

volksgezondheid.⁶⁹⁷ In april 2012 bracht de burgemeester de fractievoorzitters op de hoogte van de verleende vergunning, vanwege twijfels over de rechtmatigheid van de verleende vergunning.⁶⁹⁸ Vlak daarna startte de bouw van de geitenstal.

De start van de bouw leidde binnen de gemeente Landerd tot grote maatschappelijke onrust. De inwoners van Landerd vreesden een nieuwe uitbraak van Q-koorts. De gemeenteraad verzocht het college de bouw van de geitenstal tegen te houden door de Kroon te vragen om vernietiging van de bouwvergunning. De minister van infrastructuur en milieu meldde dat het besluit niet zou worden vernietigd, omdat geen sprake was van strijd met recht. Het feit dat er een provinciale bouwstop gold, veranderde niets aan dat oordeel, omdat de aanvraag voor de vergunning was ingediend, voordat die bouwstop was afgekondigd. Door de beslissing van de minister nam de onrust zodanig toe dat zelfs in de Tweede Kamer vragen werden gesteld aan de minister over de bouw van de geitenstal.⁶⁹⁹ Zowel de landelijke als lokale media berichtten over de situatie in Landerd.

Door de ontstane onrust werden de fractievoorzitters van de gemeenteraad in Landerd overspoeld met vragen en klachten van bezorgde burgers. Verschillende raadsfracties stelden schriftelijke vragen aan het college. Door de manier waarop het college de vragen beantwoordde, kreeg de gemeenteraad het gevoel dat het college onvoldoende door had hoe ernstig de situatie was.

8.2.2. Verhouding tussen de gemeenteraad en het college

De gemeente Landerd was een organisatie waarin het college en de gemeenteraad veel samenwerkten en problemen onderling en informeel oploste.⁷⁰⁰ Verschillende respondenten gaven, in verschillende bewoordingen, aan dat Landerd moeite had met het invoeren van het dualisme.⁷⁰¹ Binnen de gemeentelijke organisatie vond men het moeilijk om taken duidelijk af te bakenen en bleven de gemeenteraad en het college met elkaar vervlochten en samenwerken.⁷⁰² Daarnaast hadden raadsleden van de coalitiepartijen overleg met hun eigen

⁶⁹⁷ M. Böritz (voorz.), e.a., *Eindrapport raadsenquêtecommissie: Onderzoek naar de bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming inzake het verlenen van een milieu- en bouwvergunning voor een geitenstal aan de Langstraat 4 te Zeeland*, Landerd 2013, p. 4.

⁶⁹⁸ Interview respondent 5; Interview respondent 1

⁶⁹⁹ *Kamerstukken II*, 2012/13, nr. 2013Z06245, Vragen; *Kamerstukken II*, 2012/13, nr. 2313, Aanhangsel.

⁷⁰⁰ Interview respondent 3.

⁷⁰¹ Interview respondent 3; respondent 2; Interview respondent 5; respondent 4.

⁷⁰² Interview respondent 2; Interview respondent 3; respondent 4; Interview respondent 5.

wethouder.⁷⁰³ Ook overlegden de coalitiefracties gezamenlijk met alle wethouders.⁷⁰⁴ Alle geïnterviewde respondenten gaven aan dat die samenwerking leidde tot een onduidelijke taakverdeling tussen gemeenteraad en college, die ook doorwerkte binnen de gemeentelijke organisatie. Zo kregen individuele raadsleden bijvoorbeeld rechtstreeks informatie van ambtenaren, buiten het college om, zonder dat de overige raadsleden diezelfde informatie kregen.⁷⁰⁵ Die wijze van werken had tot gevolg dat het voor de gemeenteraad niet eenvoudig was zijn controlerende taak uit te oefenen, omdat niet alle raadsleden en fracties dezelfde informatie hadden.⁷⁰⁶ De beslissing om een lokale enquête te houden, was ook ingegeven door onvrede daarover.

8.2.3. Het raadsdebat en het instellen van een onderzoek

In de raadsvergadering van 24 mei 2012 debatteerde de gemeenteraad over de maatschappelijke gevolgen van de bouw van de geitenstal. Tijdens dat debat diende de fractie van Progressief Landerd een motie in, waarin het college werd verzocht om de bouwvergunning voor vernietiging voor te dragen bij de Kroon.⁷⁰⁷

Ook sprak de gemeenteraad uit dat een lokale enquête gehouden zou worden. Voorafgaand aan het raadsdebat had de fractievoorzitter van Progressief Landerd dat idee al voorgelegd aan de overige fractievoorzitters. Er waren toen nog fracties die tegen het houden van een lokale enquête waren. Ook deze fracties stemden uiteindelijk in met de lokale enquête, omdat zij wisten dat er een meerderheid was en ze wilden voorkomen dat ze niet bij het onderzoek betrokken zouden worden. Het resultaat was dat uiteindelijk alle fracties instemden met de wens een lokale enquête te houden over de vraag hoe het kon dat, ondanks de provinciale bouwstop en de geschiedenis die Landerd met de Q-koorts had, toch een vergunning was verleend.

8.3. Voorbereiding op de lokale enquête

8.3.1. De voorbereidingscommissie

De gemeenteraad nam twee besluiten voorafgaande aan de lokale enquête.

⁷⁰³ Interview respondent 4.

⁷⁰⁴ Interview respondent 4.

⁷⁰⁵ Interview respondent 5; Interview respondent 3.

⁷⁰⁶ Interview respondent 3.

⁷⁰⁷ Eindrapport Landerd 2013, p. 4-5.

Eerst werd besloten om een voorbereidingscommissie in te stellen, bestaande uit 8 commissieleden, twee raadsleden van elke fractie.⁷⁰⁸ De voorbereidingscommissie kreeg van de gemeenteraad de opdracht om, ondersteund door de raadsgriffier, te onderzoeken of het onderzoek daadwerkelijk in de vorm van een lokale enquête moest worden gehouden, het raadsbesluit op te stellen en de onderzoeksvraag te formuleren. Ook moest de voorbereidingscommissie een onderzoeksverordening opstellen.⁷⁰⁹ Vervolgens werd tijdens de vergadering van 20 september 2012, op het advies van de voorbereidingscommissie, het besluit genomen een lokale enquête te houden en werd ook de onderzoeksverordening vastgesteld.

8.3.2. De keuze voor de lokale enquête

De raadsleden kozen voor het zwaarste controle-instrument om de burgers te laten zien dat het onderwerp serieus werd genomen.⁷¹⁰ Het openbaar – laten – afleggen van verantwoording was daarbij belangrijk. Dit zou mogelijk worden gemaakt door openbare verhoren.⁷¹¹ Die openbare verhoren zouden ook een politiek statement vormen richting het college, namelijk dat gebroken werd met de huidige bestuurscultuur.⁷¹² De gemeenteraad wilde aan het college zijn onafhankelijkheid laten zien door zelf onderzoek te doen.⁷¹³

Met name Progressief Landerd hechtte zeer aan dit politiek statement, omdat deze partij door het handelen van hun wethouder ongeloofwaardig was geworden. De wethouder van Progressief Landerd had de vergunning verleend en had geen antwoord gegeven op de gestelde vragen. Dit leidde tot een breuk tussen de raadsfractie en de wethouder.⁷¹⁴ De fractie kon niet meer aan de achterban uitleggen waarom de vergunning was verleend en vreesde voor een electorale afrekening. Een lokale enquête zou dat mogelijk kunnen voorkomen.⁷¹⁵ Dit verklaart het initiatief voor de lokale enquête door Progressief Landerd. Een andere reden voor de lokale enquête was dat gemeenteraad met de lokale enquête ook echt alle

⁷⁰⁸ Raadsbesluit 24 mei 2012.

⁷⁰⁹ Raadsbesluit 24 mei 2012; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁷¹⁰ Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷¹¹ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 1; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷¹² Interview respondent 5; Interview respondent 1; Interview respondent 3.

⁷¹³ Raadsbesluit 20 september 2012; Interview respondent 3; Interview respondent 2, Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1;

⁷¹⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

⁷¹⁵ Interview respondent 1; Interview respondent 5.

feiten wilden achterhalen om te kunnen leren van de uitkomsten.⁷¹⁶

8.3.3. De onderzoeksverordening

De onderzoeksverordening werd vastgesteld op 20 september 2012, samen met het besluit een lokale enquête te houden.⁷¹⁷ Het was een bewuste keuze van de gemeenteraad om niet eerder een onderzoeksverordening op te stellen, omdat tijdens het voorbereidende onderzoek ook andere vormen nog konden worden overwogen.⁷¹⁸ Over de verordening werd nauwelijks gediscussieerd: het vaststellen ervan werd gezien als formele handeling die nodig was om een lokale enquête te kunnen houden.⁷¹⁹

De verordening bevat regels over de instelling en samenstelling van de enquêtecommissie, wie de voorzitter is en wat zijn taken zijn en de manier waarop de enquêtecommissie wordt ondersteunt.⁷²⁰ Ook regelt de verordening de werkwijze en bevoegdheden van de enquêtecommissie, waaronder de bevoegdheid om getuigen te horen en de manier waarop getuigen worden gehoord.⁷²¹

De geïnterviewde respondenten gaven aan dat de verordening tijdens het onderzoek nauwelijks een rol speelde. De commissieleden gingen ervan uit dat de raadsgriffier in de gaten hield of de enquêtecommissie handelde binnen de regels van de verordening.⁷²²

8.3.4. Begroting onderzoek

De voorbereidingscommissie wilde aanvankelijk dat de enquêtecommissie zelf het onderzoek zou gaan doen, waardoor zij geen geld beschikbaar wilde stellen. Op advies van de raadsgriffier stelde de gemeenteraad desalniettemin € 20.000 voor het onderzoek beschikbaar.⁷²³ Dit budget was niet gereserveerd op de gemeentelijke begroting, waardoor een raadsbesluit nodig was om een begrotingswijziging toe te staan en de post 'reserve' aan te spreken voor de bekosti-

⁷¹⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5.

⁷¹⁷ Verordening dd. 20 september 2012.

⁷¹⁸ Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷¹⁹ Interview respondent 4.

⁷²⁰ Artikel 2- 7 Verordening; Artikel 11, derde lid, Verordening.

⁷²¹ Artikel 5 lid 1 Verordening; Artikel 5 lid 2 Verordening; Artikel 5 lid 6 Verordening; Artikel 7 Verordening; Artikel 11, lid 2 Verordening

⁷²² Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷²³ Interview respondent 3, Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4.

ging van de lokale enquête.⁷²⁴ Dit besluit werd genomen tegelijkertijd met het besluit om de lokale enquête te houden.

Overigens ontstond tijdens het onderzoek een verschil van mening over de besteding van dit budget. De getuigen die werden gehoord, werden bijgestaan door een deskundige. Het college was van mening dat de kosten voor deze deskundige zou moeten worden betaald uit het voor de lokale enquête beschikbare budget. De enquêtecommissie besloot uiteindelijk deze kosten niet te vergoeden, het college moest deze kosten zelf voor zijn rekening nemen.⁷²⁵

Van het beschikbare budget heeft de enquêtecommissie uiteindelijk maar een paar duizend euro uitgegeven.⁷²⁶ De kosten bleven laag, omdat de commissieleden zelf al het onderzoekswerk deden.⁷²⁷ Voor de raadsleden maakte de relatief lage kosten het mogelijk om de lokale enquête te houden. Waren de kosten hoger geweest, bijvoorbeeld € 80.000 of € 100.000, dan had de gemeenteraad vermoedelijk niet ingestemd met de lokale enquête.⁷²⁸

8.3.5. De enquêtecommissie

De leden van de voorbereidingscommissie werden door de gemeenteraad benoemd tot leden van de enquêtecommissie. De fractie van Progressief Landerd had het voortouw genomen bij het samenstellen van de (voorbereidings) commissie, en mocht het voorzitterschap vervullen.⁷²⁹ Dat voorzitterschap leverde de fractie op dat één van hun raadsleden hét gezicht van de enquêtecommissie werd. De fractie verwachtte dat dat een goede indruk zou wekken bij het electoraat.⁷³⁰

De enquêtecommissie bestond uit acht leden: uit iedere fractie de fractievoorzitter en het raadslid dat de meeste kennis had van het dossier.⁷³¹ Het gevolg van deze keuze was dat uiteindelijk meer dan de helft van de raadsleden zitting hadden in de enquêtecommissie.⁷³² De gemeenteraad koos voor een grote bezetting, omdat de gemeenteraad als collectief onderzoek wilde doen.⁷³³ Daarnaast hoopte de

⁷²⁴ Interview respondent 2.

⁷²⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 1.

⁷²⁶ Interview respondent 3.

⁷²⁷ Interview respondent 3.

⁷²⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4.

⁷²⁹ Interview respondent 2; Interview respondent 5, Interview respondent 1.

⁷³⁰ Interview respondent 5, Interview respondent 1.

⁷³¹ Besluit 24 mei 2012 en 20 september 2012.

⁷³² Interview respondent 3.

⁷³³ Interview respondent 2; respondent 3; Interview respondent 5; respondent 4.

gemeenteraad, door alle politieke partijen bij het onderzoek te betrekken, te voorkomen dat partijen achteraf kritiek zouden hebben op het onderzoek.⁷³⁴

8.3.6. De onderzoeksvraag

De door de voorbereidingscommissie opgestelde onderzoeksvraag leverde weinig discussie op in de gemeenteraad.⁷³⁵ De onderzoeksvraag luidde: 'Hoe verliep vanaf 2006 tot heden het bestuurlijke en ambtelijke proces van het besluitvormingstraject waarin in eerste instantie een milieuvergunning is verleend en later, middels het verlenen van een vrijstelling ex artikel 19, lid 2 WRO, een bouwvergunning? Wat was de inbreng van de diverse betrokkenen?'⁷³⁶

De raadsgriffier werkte, in opdracht van de enquêtecommissie, de onderzoeksvraag uit en besprak met de enquêtecommissie de verschillende onderzoeksmethoden.⁷³⁷ Het onderzoek werd verdeeld in verschillende 'sporen', waarbij elk spoor betrekking had op een partij die een rol had gespeeld in het dossier. De onderzochte partijen waren: het college, de burgemeester, de gemeenteraad, de ambtelijke organisatie en de media.⁷³⁸ De rol van de gemeenteraad werd pas tijdens het onderzoek aan de te onderzoeken sporen toegevoegd.⁷³⁹ De enquêtecommissie vond het belangrijk ook de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te onderzoeken.⁷⁴⁰ Dat dit mogelijk een uitbreiding van de onderzoeksvraag inhield, werd niet met de gemeenteraad besproken.⁷⁴¹

8.4. De inrichting van het onderzoeksproces

8.4.1. Kennis commissieleden en ondersteuning

De leden van de enquêtecommissie hadden bij de start van het onderzoek geen kennis van het lokale enquêterecht en bijbehorende onderzoeksbevoegdheden. Ze wisten alleen dat getuigen openbaar onder ede gehoord konden worden, net als bij de parlementaire enquête.⁷⁴² De enquêtecommissie heeft tijdens het on-

⁷³⁴ Interview respondent 2.

⁷³⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁷³⁶ Eindrapport Landerd 2013, p. 7.

⁷³⁷ Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 1.

⁷³⁸ Eindrapport Landerd 2013, p.7; Interview respondent 3, Interview respondent 5, Interview respondent 4.

⁷³⁹ Eindrapport Landerd 2013, p.7; Interview respondent 5;

⁷⁴⁰ Interview respondent 4; Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁷⁴¹ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁴² Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 1.

derzoek geen cursussen of trainingen gehad over bijvoorbeeld het doen van onderzoek of het verhoren van getuigen.⁷⁴³

De enquêtecommissie werd ondersteund door de raadsgriffier.⁷⁴⁴ De enquêtecommissie leunde en vertrouwde tijdens het onderzoek volledig op de kennis van de griffier.⁷⁴⁵ Behalve vraagbaak was de griffier ook degene die zorgde voor de verslaglegging en de administratieve handelingen, zoals het oproepen van getuigen.⁷⁴⁶ De raadsgriffier adviseerde de enquêtecommissie om externe ondersteuners in te huren.⁷⁴⁷ Dat deed de enquêtecommissie desondanks niet, omdat de kosten voor externe ondersteuning te hoog waren.⁷⁴⁸ Volgens een van de voormalige commissieleden was het achteraf gezien wel beter geweest als de enquêtecommissie externe ondersteuning had ingehuurd, omdat de commissieleden, ondanks de ondersteuning van de griffier, niet altijd wisten wat hun bevoegdheden waren.⁷⁴⁹

8.4.2. Openbaarheid en geheimhouding

De vergaderingen van de enquêtecommissie waren besloten.⁷⁵⁰ Er rustte, volgens alle respondenten, een algemene geheimhouding op alle stukken van de enquêtecommissie, zoals op de verslaglegging van commissievergadering en verslaglegging van de voorgesprekken.⁷⁵¹ De respondenten konden niet aangeven welk belang gediend werd met het opleggen van de geheimhouding.⁷⁵² De enige reden die werd gegeven was het 'voorkomen van ruis'.⁷⁵³

8.4.3. Communicatie tijdens het onderzoek

Volgens de voormalige leden van de enquêtecommissie was het vanzelfspre-

⁷⁴³ Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁷⁴⁴ Raadsbesluit 20 september 2012; Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷⁴⁵ Eindrapport Landerd 2013, p.2; Interview respondent 3, Interview respondent 2, Interview respondent 5, Interview respondent 4; Interview respondent 1; Artikel 6, lid 1 Verordening.

⁷⁴⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 1; Artikel 6, lid 2 Verordening

⁷⁴⁷ Interview respondent 1.

⁷⁴⁸ Interview respondent 2; Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁷⁴⁹ Interview respondent 4.

⁷⁵⁰ Artikel 11 lid 2 Verordening; Interview respondent 3, Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷⁵¹ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁵² Interview respondent 2.

⁷⁵³ Interview respondent 3.

kend dat de leden van de enquêtecommissieleiden overlegden over het onderzoek met hun eigen fractie, wellicht omdat meer dan helft van sommige fractie toch al in de enquêtecommissie zaten.⁷⁵⁴ Leden van de enquêtecommissie overlegden, ondanks de opgelegde geheimhouding, ook over het onderzoek met het bestuur van de politieke partij waartoe zij behoorden.⁷⁵⁵

Er waren geen regels opgesteld over de manier waarop de enquêtecommissie tijdens het onderzoek met het college zou communiceren. Aan het begin van het onderzoek vroegen de commissieleiden per e-mail informatie op bij de ambtenaren. Later werd het opvragen van informatie gestroomlijnd en informatie alleen nog opgevraagd bij de gemeentesecretaris door de commissievoorzitter of de griffier.⁷⁵⁶

Een voormalig commissielid overlegde, naar eigen zeggen, ook met zijn wethouder over het onderzoek.⁷⁵⁷ Ook de voorzitter heeft tijdens het onderzoek overlegd met collegeleden en de burgemeester.⁷⁵⁸ Die gesprekken waren nodig om het college te wijzen op de medewerkingsplicht.⁷⁵⁹ Daarnaast had de voorzitter tijdens het onderzoek regelmatig contact met de burgemeester over de mogelijke gevolgen van de lokale enquête.⁷⁶⁰

Over de lokale enquête werd verslag gedaan in de landelijke en lokale media.⁷⁶¹ Om communicatie met de media goed te laten verlopen kreeg de voorzitter mediatraining. Dit was volgens de respondenten nodig, omdat de verslaglegging in de plaatselijke krant erg gekleurd was. Die gekleurde berichtgeving had op een gegeven moment grote invloed op het onderzoek en voornamelijk op getuigen die met naam en toenaam in de krant werden beschuldigd. Om die invloed tegen te gaan heeft de gemeente het publiceren van de gemeentelijke bekendmakingen in de plaatselijke krant, tijdens het onderzoek, stopgezet.⁷⁶²

⁷⁵⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁷⁵⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 5.

⁷⁵⁶ Interview respondent 5.

⁷⁵⁷ Interview respondent 1.

⁷⁵⁸ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁵⁹ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁶⁰ Interview respondent 1.

⁷⁶¹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 5; K. Backx, *Extra verhoren in geitenstal-enquête*, Brabants Dagblad 15 februari 2013; K. Backx), *Lees de live-blog terug over geitenstal-enquête*, Brabants Dagblad 18 februari 2013, Zie ook De Volkskrant, Trouw, Tubantia, Het parool en het Brabantsdagblad, *Lokale krant slaapt gemeente voor rechter*, 7 maart 2013.

⁷⁶² Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Zie ook De Volkskrant, Trouw, Tubantia, Het parool en het Brabantsdagblad, 7 maart 2013, *Lokale krant*

8.4.4. Tijdsbeslag

Het raadsbesluit van 20 september 2012 bepaalde dat het onderzoeksrapport uiterlijk in het eerste kwartaal van 2013 aan de gemeenteraad moest worden aangeboden.⁷⁶³ Het onderzoeksrapport werd, na 10 maanden, op 25 maart 2013 in de gemeenteraad behandeld.⁷⁶⁴ Door de gestelde deadline stond het onderzoek onder grote tijdsdruk.⁷⁶⁵ De voormalige commissieleden gaven aan het onderzoek als tijdrovend te hebben ervaren. Zij moesten veel privétijd besteden aan het onderzoek.⁷⁶⁶ Een van de voormalige commissieleden gaf aan dat hij 30 tot 40 uur per week aan het onderzoek besteedde.⁷⁶⁷ De raadswerkzaamheden van de raadsleden, die in de enquêtecommissie zitting hadden, werden opgevangen door de fracties. Daardoor werden alle fracties zwaarder belast.⁷⁶⁸

8.4.5. Algemene wet bestuursrecht

Geen van de voormalige leden van de enquêtecommissie wist dat de Awb van toepassing was op bepaalde besluiten binnen het lokale enquêterecht.⁷⁶⁹ In de brieven waarmee getuigen werden opgeroepen voor het verhoor, stond geen bezwaarclausule.⁷⁷⁰ De voormalige commissieleden gaven aan dat ze niet hadden nagedacht over de juridische kanten van het onderzoek, omdat ze daarvoor vertrouwden op de raadsgriffier.⁷⁷¹

8.4.6. Archivering

Het dossier over de vergunningverlening voor de bouw van de geitenstal was niet compleet.⁷⁷² Er ontbraken in de gearchiveerde stukken verschillende verslagen en een deel van de communicatie was niet meer te achterhalen. Uit de dossierstudie kwam, volgens de respondenten, ook naar voren dat er een mailwisseling was geweest met de provincie. Die informatie was echter niet gearchiveerd en dus niet in het dossier aanwezig.⁷⁷³

sleept gemeente voor rechter.

⁷⁶³ Raadsbesluit 20 september 2012.

⁷⁶⁴ Eindrapport Landerd 2013, p. 24/25/27.

⁷⁶⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁷⁶⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁶⁷ Interview respondent 2.

⁷⁶⁸ Interview respondent 2.

⁷⁶⁹ Interview respondent 3.

⁷⁷⁰ Interview respondent 3; Oproep 27 december 2012.

⁷⁷¹ Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷⁷² Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 1.

⁷⁷³ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; In-

8.5. Onderzoeksbevoegdheden

8.5.1. Het vorderen van informatie

De enquêtecommissie haalde zelf de benodigde stukken uit het archief. Informatie die in het dossier ontbrak, werd door commissieleden zelf bij elkaar gezocht.⁷⁷⁴ Dat betekende dat commissieleden fysiek de informatie uit verschillende dossiers haalden en ambtenaren benaderden voor informatie.⁷⁷⁵ Zoals eerder opgemerkt, werden verzoeken om informatie later wat meer gestroomlijnd en alleen nog gericht aan de gemeentesecretaris, via de commissievoorzitter of de griffier.⁷⁷⁶ Informatie werd niet officieel gevorderd. Wel werd in gesprekken tussen de commissievoorzitter en collegeleden druk op het college uitgeoefend informatie te verstrekken.

8.5.2. Voorgesprekken

De enquêtecommissie voerde na de dossierstudie voorgesprekken met getuigen om de juistheid en volledigheid van de informatie die ze had te toetsen.⁷⁷⁷ Ook werden de voorgesprekken gezien als opmaat voor de openbare verhoren.⁷⁷⁸ Aan getuigen werd medegedeeld dat de voorgesprekken vertrouwelijk waren, maar de informatie uit de voorgesprekken wel terug zou kunnen komen, bijvoorbeeld tijdens de openbare verhoren, maar dan niet herleidbaar tot een persoon.⁷⁷⁹

De voorgesprekken werden gehouden in een besloten en kleine setting van twee commissieleden.⁷⁸⁰ Volgens de voormalige leden van de enquêtecommissie was gekozen voor een kleine setting om te zorgen dat getuigen zich op hun gemak voelden.⁷⁸¹ De ontspannen sfeer tijdens de voorgesprekken zorgde, naar opvatting van verschillende leden van de enquêtecommissie, er voor dat getuigen meer durfden te vertellen dan tijdens de openbare verhoren.⁷⁸² Tijdens de voorgesprekken kreeg de enquêtecommissie veel nieuwe informatie en kon in-

terview respondent 1.

⁷⁷⁴ Eindrapport Landerd 2013, p.7; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁷⁷⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 4.

⁷⁷⁶ Eindrapport Landerd 2013, p.6; Interview respondent 5; Interview respondent 4.

⁷⁷⁷ Eindrapport Landerd 2013, p.8; Artikel 5 lid 4 Verordening.

⁷⁷⁸ Interview respondent 4.

⁷⁷⁹ Interview respondent 5; Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁷⁸⁰ Artikel 5 lid 4 Verordening; Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁷⁸¹ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 2.

⁷⁸² Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 2.

formatie die de enquêtecommissie al had, op volledigheid worden geverifieerd.⁷⁸³ Volgens verschillende respondenten gaven de voorgesprekken voldoende informatie om de onderzoeksvraag te beantwoorden.⁷⁸⁴

8.5.3. Verhoren

Hoewel de enquêtecommissie alle benodigde informatie had om de onderzoeksvraag te beantwoorden, werden toch verhoren gehouden. Het stond bij de enquêtecommissie vanaf het begin van het onderzoek al vast dat getuigen, waaronder in ieder geval de wethouders, in het openbaar zouden worden gehoord. Deze openbare verhoren vormden voor de enquêtecommissie een mogelijkheid om met het onderzoek naar buiten te treden. Door getuigen openbaar te verhoren kon de enquêtecommissie ook aantonen dat het eindrapport geen onjuistheden bevatte.⁷⁸⁵ De commissieleden noemen verder het openbaar ter verantwoording willen roepen van getuigen als belangrijke reden voor de verhoren.⁷⁸⁶

De enquêtecommissie selecteerde op basis van de voorgesprekken de getuigen die zouden worden gehoord.⁷⁸⁷ Vervolgens werden de getuigen schriftelijk opgeroepen.⁷⁸⁸ Voor één getuige gold dat de enquêtecommissie twijfelde of deze zou moeten worden opgeroepen. De enquêtecommissie wist uit de voorgesprekken dat deze getuige geen van belang zijnde informatie zou geven, omdat hij maar kort voor de gemeente had gewerkt. Desondanks werd, in het kader van transparantie, toch besloten ook deze getuige te horen.⁷⁸⁹ De verhoren werden verspreid over drie dagen gehouden.⁷⁹⁰ Tijdens de verhoren werden de getuigen onder ede gehoord.⁷⁹¹ De verhoren werden live uitgezonden via internet en opgenomen op dvd. Van de verhoren werden geen schriftelijke verslagen gemaakt.⁷⁹²

De commissieleden voelden zich tijdens de verhoren onder druk staan.⁷⁹³ Dat

⁷⁸³ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁷⁸⁴ Interview respondent 2; Interview respondent 3.

⁷⁸⁵ Interview respondent 5; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁸⁶ Interview respondent 5; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁷⁸⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁷⁸⁸ Eindrapport Landerd 2013, p. 8; Interview respondent 4; Oproep 27 december 2012.

⁷⁸⁹ Eindrapport Landerd 2013, p. 8; Interview respondent 4.

⁷⁹⁰ Eindrapport Landerd 2013, p. 8.

⁷⁹¹ Eindrapport Landerd 2013, p. 8.

⁷⁹² Interview respondent 5.

⁷⁹³ Interview respondent 3; Interview respondent 2.

kwam door de openbaarheid van de verhoren en de aanwezigheid van de pers. Die druk werd vergroot door de aanwezigheid van een deskundige die de getuigen bijstond. Die deskundige had de getuigen voorbereid op de manier waarop ze moesten antwoorden. De aanwezigheid van de deskundige zorgde er volgens de commissieleden voor dat het beeld werd opgeroepen dat getuigen terecht stonden.⁷⁹⁴

Dat beeld van terechtstaan werd versterkt door de uitgebreide verslaglegging in de media, waarbij getuigen met naam en toenaam werden genoemd en beschuldigd.⁷⁹⁵ Het gevolg was dat sommige getuigen in hun vrije tijd verbaal werden aangevallen door burgers.⁷⁹⁶ Dit gold niet alleen voor collegeleden, maar ook voor ambtenaren.⁷⁹⁷ Gaandeweg het onderzoek werd de enquêtecommissie zich bewust van de impact van het onderzoek op getuigen. Dat leidde echter niet tot terughoudendheid: de schade die met de verhoren werd veroorzaakt, werd gezien als noodzakelijk voor het grotere doel van verantwoording afleggen.⁷⁹⁸

De verhoren waren, voor zover dat mogelijk was, een herhaling van de voorgesprekken.⁷⁹⁹ Het lukte de enquêtecommissie niet om dezelfde hoeveelheid informatie te krijgen als tijdens de voorgesprekken.⁸⁰⁰ Enerzijds kwam dat, doordat de leden van de enquêtecommissie niet de informatie uit de voorgesprekken letterlijk kon herhalen, omdat aan de getuigen vertrouwelijkheid was beloofd.⁸⁰¹ Anderzijds bleken getuigen niet altijd bereid om in het openbaar te herhalen wat zij in het voorgesprek hadden gezegd. In het eindrapport wordt melding gemaakt van 'collectief geheugenverlies'.⁸⁰² Een voormalig commissielid gaf aan niet goed in te kunnen schatten hoe belangrijk de informatie was die hierdoor werd gemist. Het verhaal had volgens hem in ieder geval completer kunnen zijn.⁸⁰³

Volgens een voormalig raadslid hebben de verhoren uiteindelijk niet bijgedra-

⁷⁹⁴ Interview respondent 1; respondent 3, respondent 5.

⁷⁹⁵ Interview respondent 5; Interview respondent 1; Interview respondent 4; Interview respondent 3.

⁷⁹⁶ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁷⁹⁷ Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5. De impact van het onderzoek op de getuigen was zo groot dat geen van de getuigen mee wilde werken aan deze reconstructie van het onderzoek.

⁷⁹⁸ Interview respondent 3; Interview respondent 5; Interview respondent 2.

⁷⁹⁹ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁸⁰⁰ Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁸⁰¹ Interview respondent 5; Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁸⁰² Eindrapport Landerd 2013, p 11; Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 1.

⁸⁰³ Interview respondent 4.

gen aan de transparantie van het onderzoek, wegens de vele ontwijkende antwoorden en negatieve berichtgeving over de getuigen in de pers.⁸⁰⁴

8.5.4. Dwangmiddelen

Er werden door de enquêtecommissie geen dwangmiddelen ingezet voor het verkrijgen van schriftelijke informatie. Door de (voorzitter van de) enquêtecommissie werd alleen zijdelings gesproken over de mogelijkheid dwangmiddelen in te zetten. Het vorderen van ontbrekende informatie had volgens een voormalig commissielid ook geen zin, omdat de commissie zelf in de archieven had gezocht en had geconstateerd dat niet alle informatie er was.⁸⁰⁵

Ook richting getuigen werden geen dwangmiddelen ingezet. Enkele leden van de enquêtecommissie vermoedden tijdens de verhoren wel dat getuigen niet altijd de waarheid spraken. Desondanks werd geen aangifte gedaan van meened, omdat de enquêtecommissie niet 100% zeker was.⁸⁰⁶ Ook vonden de leden van de enquêtecommissie het moeilijk om een onderscheid te maken tussen onwaarheden en onvolledigheid. Onvolledigheid was volgens hen niet strafbaar.⁸⁰⁷

Eén van de voormalige commissieleden gaf overigens aan dat hij tijdens het onderzoek informatie ontving uit zijn fractie waaruit bleek dat een getuige, tijdens een openbaar verhoor, onjuiste informatie had gegeven. Die informatie deelde het commissielid niet met de rest van enquêtecommissie, omdat hij dan 'zijn bron en de burgemeester niet meer kon beschermen.'⁸⁰⁸

8.5.5. Private partijen

Tijdens het onderzoek werd niet gesproken met private partijen, bij voorgesprekken noch bij verhoren. Op zichzelf had het onderwerp zich wel geleend voor informatie van private partijen, nu het immers ging om een vergunning aan een externe, private partij. De commissieleden vonden niet dat deze partij iets zou kunnen bijdragen aan de vergaarde informatie. Daarbij werd ook overwogen dat een onderzoek dan misschien niet meer beheersbaar zou zijn: het horen van private partijen zou een debacle worden, gelet op de kleine omvang van Landerd en het gebrek aan kennis en kunde. Private partijen zouden

⁸⁰⁴ Interview respondent 5.

⁸⁰⁵ Interview respondent 1.

⁸⁰⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 2; Interview respondent 1.

⁸⁰⁷ Interview respondent 4; Interview respondent 3.

⁸⁰⁸ Interview respondent 1.

mogelijk wel over de kennis en kunde beschikken, zodat de situatie nog verder zou escaleren. Daarbij zou de enquêtecommissie altijd aan het kortste eind trekken, zo is de verwachting.⁸⁰⁹

8.6. Het rapport

8.6.1. Het rapport

De enquêtecommissie presenteerde op 25 maart 2013 het eindrapport aan de gemeenteraad.⁸¹⁰ Het eindrapport was geschreven door de commissieleden gezamenlijk. In het rapport zijn de gegevens uit het dossier en de verhoren verwerkt. De getuigen kregen de mogelijkheid om te reageren op het concept van het eindrapport.⁸¹¹ Het rapport werd gedragen door alle commissieleden.⁸¹²

8.6.2. Conclusies en aanbevelingen

Drie voormalige commissieleden gaven, in verschillende bewoordingen aan dat de commissieleden bij het formuleren van de conclusies en aanbevelingen zich, meer dan tijdens het onderzoek, lieten leiden door politieke belangen en -overtuigingen.⁸¹³ De conclusies en aanbevelingen waren de uitkomst van een politieke discussie binnen de enquêtecommissie.⁸¹⁴ Volgens de voormalige commissieleden werden conclusies en aanbevelingen daardoor afgezwakt in het rapport.⁸¹⁵ Eén van de belangrijkste redenen voor het afzwakken van de conclusies en aanbevelingen was het willen voorkomen van een politieke crisis.⁸¹⁶ De enquêtecommissie wilde voorkomen dat het college naar huis werd gestuurd, omdat de huidige wethouders nog geen wethouder waren ten tijde van het verlenen van de vergunning voor de geitenstal.⁸¹⁷

Naast politieke belangen en overtuigingen hadden ook persoonlijke ervaringen invloed op de manier waarop de conclusies werden geformuleerd. Eén van de

⁸⁰⁹ Interview respondent 3.

⁸¹⁰ Artikel 12 Verordening.

⁸¹¹ Raadsbesluit 20 september 2012; Eindrapport Landerd 2013, p. 23.

⁸¹² Interview respondent 5.

⁸¹³ Interview respondent 5; Interview respondent 3.

⁸¹⁴ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 5.

⁸¹⁵ Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 4.

⁸¹⁶ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁸¹⁷ Interview respondent 4; Interview respondent 1.

voormalige commissieleden gaf daarover aan dat zijn onafhankelijkheid werd beïnvloed, doordat naasten van hem in 2009 Q-koorts hadden gehad.⁸¹⁸

8.6.3. Uitkomsten in relatie met andere controle-instrumenten en waarheidsvinding

Volgens de voormalige commissieleden was het achteraf gezien niet nodig geweest om een lokale enquête te houden, omdat het onderzoek geen belangrijke nieuwe informatie had opgeleverd.⁸¹⁹ Doordat belangrijke informatie simpelweg niet beschikbaar was, was de lokale enquête niet geschikt voor waarheidsvinding.⁸²⁰ Uiteindelijk had de informatie die wél werd verzameld, ook verkregen kunnen worden met andere controle-instrumenten, zoals een gewoon raadsonderzoek.⁸²¹ De respondenten gaven aan dat met de lokale enquête de gemeenteraad wel een duidelijk signaal heeft afgegeven aan het college en de inwoners van de gemeente. Dat signaal kon níet worden afgegeven met een ander lichter controle-instrument.⁸²² Volgens een voormalig commissielid heeft de lokale enquête ook bijgedragen aan het herstellen van de geloofwaardigheid van de gemeenteraad.⁸²³

8.7. Gevolgen van het onderzoek

8.7.1. Aanbevelingen

De enquêtecommissie deed als aanbeveling aan de gemeenteraad om minder gangbare paden te bewandelen en bij adviezen ook de maatschappelijke realiteit te betrekken. Een aantal andere aanbevelingen hadden betrekking op de wijze waarop en mate waarin het college met de gemeenteraad moest communiceren, informatie moest administreren en met derden moest communiceren.⁸²⁴

De aanbevelingen van het onderzoek werden niet opgevolgd.⁸²⁵ Het signaal dat met de lokale enquête was afgegeven, werd ook belangrijker gevonden dan het daadwerkelijk opvolgen van die aanbevelingen.⁸²⁶ Dat de aanbevelingen niet

⁸¹⁸ Interview respondent 3.

⁸¹⁹ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 5.

⁸²⁰ Interview respondent 3.

⁸²¹ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁸²² Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 1; Interview respondent 4.

⁸²³ Interview respondent 1.

⁸²⁴ Eindrapport Landerd 2013, p. 19-22.

⁸²⁵ Interview respondent 3; Interview respondent 4; Interview respondent 1; Interview respondent 2.

⁸²⁶ Interview respondent 3; Interview respondent 2.

werden opgevolgd, had verschillende oorzaken. Zo had de gemeenteraad het zelf laten afweten bij de monitoring van het opvolgen van de aanbevelingen, was de gemeenteraad simpelweg niet in staat om het college preventief te controleren en was de kennis van het onderzoek weer snel verdwenen.⁸²⁷ Wel heeft de lokale enquête bijgedragen aan een goede samenwerking tussen de verschillende politieke partijen, is de archivering verbeterd en heeft de gemeenteraad geleerd zijn controlerende rol beter op te pakken.⁸²⁸

8.7.2. Gevolgen voor getuigen

De lokale enquête heeft vooral grote gevolgen gehad voor de ambtenaren, die tijdens het verhoor openbaar verantwoording af moesten leggen voor hun eigen handelen. Die getuigen zijn, ook na het onderzoek, op intimiderende wijze aangesproken door inwoners. De manier waarop getuigen werden benaderd en behandeld had een zodanig grote impact, dat getuigen op geen enkele manier met dit onderzoek wilde meewerken. Ook de relatie tussen de gemeenteraad en de ambtenaren en de gemeenteraad en het college raakte verstoord door de lokale enquête.⁸²⁹ Langzaam wordt die schade nu vergeten.

8.7.3. Het onderzoeksdossier

Er werden geen afspraken gemaakt over de manier waarop de stukken van het onderzoek gearchiveerd zouden worden. Het eindrapport vermeldt dat de verslagen van de vergaderingen en onderlinge correspondentie tussen de commissieleden met de classificatie 'geheim' zijn gearchiveerd.⁸³⁰ Navraag bij de griffier leert dat de stukken van het onderzoek niet toegankelijk zijn, omdat onduidelijk is op welke stukken geheimhouding rust en op welke niet. Op de vraag wat de reden is dat de stukken nog steeds geheim zijn, antwoordde een voormalig commissielid dat de gemeenteraad vergeten was de geheimhouding er af te halen, wat onmiddellijk moet gebeuren.⁸³¹ De enige documenten die openbaar zijn, zijn de raadsbesluiten en de verordening. De openbare verhoren zijn opgenomen op dvd. Die dvd's liggen pas sinds juni 2018 in het archief en zijn ook openbaar. Voor die tijd lagen de dvd's bij één van de voormalige commissieleden thuis.

⁸²⁷ Interview respondent 1; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁸²⁸ Interview respondent 1; Interview respondent 2; Interview respondent 3; Interview respondent 4.

⁸²⁹ Interview respondent 3; Interview respondent 2.

⁸³⁰ Interview respondent 3; Interview respondent 2; Interview respondent 5; Interview respondent 4; Interview respondent 1.

⁸³¹ Interview respondent 5.

8.8. Analyse

Het belangrijkste argument voor het houden van de lokale enquête in Landerd was niet waarheidsvinding. Het ging de gemeenteraad niet om het achterhalen van alle feitelijke informatie. De vraag in hoeverre ook bij deze lokale enquête de wijze waarop het lokale enquêterecht is geregeld invloed heeft gehad op de informatievergaring, kan daardoor moeilijker worden beantwoord. Wat wel blijkt is dat de manier waarop het lokale enquêterecht is geregeld niet voorkwam dat het lokale enquêterecht werd gebruikt voor een ander doel. Bij de lokale enquête van Landerd ging het om het verantwoordingsproces, het afgeven van een signaal en het breken met de heersende bestuurscultuur. Desondanks werd door de enquêtecommissie veel informatie vergaard, ondanks de incomplete archieven, doordat getuigen meewerkten aan het onderzoek. De voorgesprekken waren ook een belangrijke bron van informatie.

Toch werd niet alle feitelijke informatie verkregen. De openbare verhoren leverden geen nieuwe informatie op, omdat getuigen minder informatie gaven dan tijdens de voorgesprekken. De dwangmiddelen boden daarbij geen uitkomst. Ondanks dat de enquêtecommissie niet alle informatie wist te achterhalen en het gevoel had, en één commissielid wist, dat getuigen tijdens de verhoren niet altijd de waarheid spraken, werd bijvoorbeeld geen aangifte gedaan van meened. De enquêtecommissie wist namelijk niet hoe ze dwangmiddelen moesten gebruiken. Daarnaast werd dus door een commissielid informatie achtergehouden over onwaarheden die door een getuige waren verteld. Ook kreeg de gemeenteraad niet alle feitelijke informatie, vanwege het weglaten van informatie, op grond van politieke en persoonlijke belangen, door de enquêtecommissie.

Het gebruik van het lokale enquêterecht in Landerd geeft geen enkele blijk van enige proportionaliteit. Door de gemeenteraad werden immers geen andere controle-instrumenten gebruikt of zelfs maar overwogen. Ook de afzonderlijke bevoegdheden van het lokale enquêterecht werden niet gebruikt als ultimum remedium. Nergens blijkt dat aan de beslissing om een bevoegdheid te gebruiken een belangenafweging voorafging. Er werd zelfs gekozen voor het openbaar horen van getuigen, terwijl de enquêtecommissie wist dat het geen nieuwe informatie zou opleveren en het de persoonlijke levenssfeer van getuigen zou (kunnen) beschadigen. Doordat de enquêtecommissie noch getuigen wisten dat getuigen in bezwaar en beroep kunnen tegen bepaalde besluiten, ontbeerden getuigen ook die bescherming. Getuigen is enige bescherming geboden door de algemeen geldende, en in strijd met de Gemeentewet opgelegde, geheimhou-

8. DE GEITENSTAL IN LANDERD

ding van het onderzoeksdossier. Die geheimhouding is opvallend, omdat het een van de doelen van de lokale enquête was om verantwoording af te leggen en een signaal te zenden aan het electoraat.

9. Analyse

9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vergelijking van de empirische gegevens met de verwachtingen van het lokale enquêterecht centraal. Antwoord wordt gegeven op de vraag in hoeverre het gebruik van het lokale enquêterecht overeenkomt met de verwachte wijze waarop het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad zou moeten versterken. Wordt de controlerende rol van de gemeenteraad daadwerkelijk versterkt door het lokale enquêterecht, doordat de gemeenteraad met een lokale enquête alle feitelijke informatie kan achterhalen? En maken gemeenteraden alleen proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht, rekening houdend met de persoonlijke levenssfeer van getuigen en zonder dat andere, minder uitputtende instrumenten, worden overgeslagen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst volgt een analyse van de regeling van het lokale enquêterecht (par 9.2). Vervolgens wordt geanalyseerd waarom gemeenteraden gebruik maken van het lokale enquêterecht (par 9.3). Daarna komt in paragraaf 9.4 de vraag aan de orde of het lokale enquêterecht de gemeenteraad in staat stelt alle feitelijke informatie te achterhalen en of met die informatie het college kan worden gecontroleerd. Paragrafen 9.5, 9.6 en 9.7 gaan over het proportionele gebruik van het controle-instrument, waarbij achtereenvolgens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de getuigen (par 9.5), de verhouding ten opzichte van minder ingrijpende instrumenten (par 9.6) en de afweging tussen openbaarheid en beslotenheid (par 9.7) aan de orde komen. De invloed van het verantwoordingsproces op het gebruik van het lokale enquêterecht en de waarheidsvinding komt als laatste aan de orde in paragraaf 9.8.

9.2. De regeling van het lokale enquêterecht

Het lokale enquêterecht is geregeld in slechts zes artikelen in de Gemeentewet. Zeker in vergelijking met het parlementaire enquêterecht, waarvoor een hele wet is opgetuigd, is dat een beperkte regeling. De WPE 2008 omkleedt het parlementaire enquêterecht met verschillende waarborgen. Ondanks de vele parallellen tussen de parlementaire enquête en de lokale enquête, vond de wetgever het niet nodig het lokale enquêterecht net zo vergaand te regelen. De wetgever wenste nadere regeling over te laten aan de gemeenteraden.

Deze nadere regels moeten worden vastgesteld bij verordening, voordat de gemeenteraad besluit tot het houden van een lokale enquête, aldus artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet. Blijkbaar vertrouwt de wetgever erop dat gemeenteraden van tevoren nadenken over de manier waarop de verschillende bevoegdheden gebruikt kunnen en mogen worden.⁸³² Uit de bepaling blijkt overigens niet dat het voorafgaand vaststellen van een verordening een voorwaarde is voor het kunnen houden van een lokale enquête. Dat betekent dat het mogelijk is een lokale enquête te houden zonder dat er een verordening is vastgesteld. Nadere regels zouden meer duidelijkheid kunnen geven over de manier waarop bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermd wordt. Ook kunnen de verordeningen inzicht geven in de afwegingen die voorafgaan aan de keuze voor een lokale enquête, bijvoorbeeld door te bepalen dat bevoegdheden alleen worden gebruikt als diezelfde informatie niet kan worden verkregen met een minder vergaande bevoegdheid (*ultimum remedium*). Tenslotte is de keuze tussen openbaarheid en beslotenheid van groot belang voor waarheidsvinding en het beschermen van getuigen. Ook op dit punt zou de gemeenteraad regels vast moeten stellen. Wanneer deze regels zijn geformuleerd, weet de gemeenteraad waarmee wordt ingestemd als wordt gekozen voor een lokale enquête.

Het vertrouwen van de wetgever in de gemeenteraden blijkt op dit punt niet terecht. De verordeningen worden vaak pas vastgesteld tegelijk met, of soms zelfs nadat, het besluit wordt genomen een lokale enquête te houden. Daarbij bestaan de verordeningen vaak alleen uit algemene organisatorische, de Gemeentewet herhalende of soms zelfs met de wet strijdige bepalingen. Soms wordt nagelaten de ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie te regelen, terwijl dat op grond van artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet, wel moet. Een enkele keer wordt zelfs helemaal geen verordening opgesteld.⁸³³

De casestudies laten zien dat enquêtecommissies vaak zelf nog nadere regels stellen in de vorm van plannen van aanpak en protocollen.⁸³⁴ Daaruit kan worden afgeleid dat er wel behoefte is aan nadere of duidelijkere regelgeving. Tegelijkertijd blijkt ook uit de casestudies dat de verordeningen zélf nauwelijks worden gebruikt als naslagwerk van de mogelijkheden die de commissie heeft.

⁸³² Zie paragraaf 2.4.2.1.

⁸³³ Zie paragraaf 5.4.7.

⁸³⁴ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 6.3.3; paragraaf 7.3.3; paragraaf 8.3.3.

Dat gemeenteraden niet zelf het lokale enquêterecht van tevoren en verdergaand uitwerken, heeft tot gevolg dat zij bij het instellen van een lokale enquête niet overzien op welke manier de bevoegdheden, die samenhangen met het enquêterecht (denk aan: openbaar horen van getuigen onder ede), gebruikt gaan worden. Gemeenteraden hebben daar ook geen invloed op wanneer eenmaal is besloten tot het houden van een lokale enquête. Gebrek aan zicht op het onderzoeksproces vond de wetgever bij de parlementaire enquête zodanig onwenselijk, dat de wetgeving werd aangepast en uitgebreid.⁸³⁵ Dat gemeenteraden niet kunnen overzien hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt, is niet het enige probleem. Het gebrek aan duidelijke of meer uitgewerkte regelgeving levert ook problemen op bij de uitvoering van de lokale enquête, zoals verderop in dit hoofdstuk uiteen wordt gezet.

9.3. Gebruik van het lokale enquêterecht

9.3.1. Inleiding

Er is een aantal factoren dat invloed heeft op de mogelijkheid van de gemeenteraad om gebruik te maken van het lokale enquêterecht. Zo blijkt de omstandigheid dat een meerderheidsbesluit – en dus instemming van (leden van) een of meer coalitiepartijen – nodig is voor het gebruik van het lokale enquêterecht, tot gevolg te hebben dat het controle-instrument niet altijd wordt gebruikt, ondanks dat sprake is van een informatieachterstand (par. 9.3.2). Ook vraagt een lokale enquête veel van de gemeenteraad, zowel in kosten, als in capaciteit en tijd, waardoor het controle-instrument niet of niet altijd ten volle kan worden benut (par. 9.3.4).

9.3.2. Meerderheidsbesluit

De behoefte aan het invoeren van het lokale enquêterecht kwam, net als bij de parlementaire enquête, onder andere voort uit de informatieachterstand van gemeenteraden ten opzichte van het college. Die informatieachterstand heeft tot gevolg dat de gemeenteraad het college niet altijd kan controleren. Het lokale enquêterecht zou die informatieachterstand moeten kunnen opheffen. Toch lijkt het hebben van een informatieachterstand en de wens om het college te controleren lang niet altijd voldoende voor gemeenteraden om een lokale enquête te (kunnen) houden.

⁸³⁵ *Kamerstukken II, 1975/76, 13 837, nr. 1-3, p. 7.*

Als een gemeenteraad een lokale enquête wil houden, dan moet dat besluit worden gesteund door een meerderheid van de gemeenteraad. De wetgever heeft immers de mogelijkheid van het houden van een minderheidsenquête gemotiveerd terzijde geschoven.⁸³⁶ Dat betekent dat tenminste (een raadslid van) een of meer coalitiepartij(en) moet(en) instemmen met het besluit een lokale enquête te houden. Een informatieachterstand blijkt daarbij vaak onvoldoende te zijn om het voorstel een lokale enquête te houden te steunen. Dat komt ten eerste doordat de fracties in de gemeenteraad vaak niet dezelfde informatieachterstand hebben. Uit de casestudies blijkt dat door (soms nauwe) samenwerking met het college, de coalitiepartijen vaak meer informatie krijgen dan de oppositiepartijen, waardoor zij minder snel de behoefte aan een lokale enquête hebben.⁸³⁷

Maar ook in het geval er wel een informatieachterstand is bij de coalitiepartijen, dan lijken zij enkel in te stemmen met het houden van een lokale enquête wanneer er een breuk is of zij een breuk willen forceren binnen de coalitie. Hoe hechter de samenwerking tussen de coalitiepartijen en het college, hoe grotere die breuk moet zijn, voordat gebruik wordt gemaakt van het lokale enquêterecht.⁸³⁸ Zo werd de lokale enquête in Groningen pas mogelijk nadat een deel van de dominante coalitiepartij wilde breken met de bestuurscultuur (waarin het college een lokale enquête lang had af weten te houden), wilde de grootste coalitiepartij in Landerd het verlies van het electoraat voorkomen, door te breken met de eigen wethouder en lag een al bestaand – onderling – meningsverschil tussen twee fractievoorzitters ten grondslag aan de lokale enquête in Apeldoorn. Bij alle casestudies was dus eerst een (politiek) conflict nodig om gebruik van het controle-instrument mogelijk te maken. De observatie dat bij twee derde van de lokale enquêtes, coalitiepartijen – mede – het voorstel voor het houden van een lokale enquête indienden, ondersteunt dit: in veel gevallen is blijkbaar iets aan de hand in de coalitie en vormt dat een reden om een lokale enquête te houden.⁸³⁹

9.3.3. Beperkte of onvoldoende capaciteit

Een belangrijke reden om af te zien van het houden van een lokale enquête, blijkt te zijn gelegen in beperkte of onvoldoende capaciteit, zowel in financiële

⁸³⁶ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 34.

⁸³⁷ Zie paragraaf 7.2.2; paragraaf 8.2.2.

⁸³⁸ Zie paragraaf 5.4.2; paragraaf 5.5.4; paragraaf 5.6.3.

⁸³⁹ Zie paragraaf 6.2.2.; paragraaf 7.2.2; paragraaf 8.2.2.

zin als in ambtelijke ondersteuning. Ten aanzien van de financiën bepaalt artikel 155f Gemeentewet dat het college de door de gemeenteraad geraamde kosten voor een onderzoek in een bepaalde jaar opneemt in de ontwerpbegroting. Vastgesteld kan worden dat gemeenteraden, in strijd met de gedachte achter artikel 155f Gemeentewet, zelden lokale enquêtes begroten op de begroting van het volgende jaar.⁸⁴⁰

Het praktische gevolg is dat, wanneer een gemeenteraad een lokale enquête wil houden, in veel gevallen een begrotingswijziging nodig is, waarvoor in het ergste geval instemming van het college moet worden verkregen. Weliswaar heeft de gemeenteraad het begrotingsrecht en kan hij zelf de begroting aanpassen, in de praktijk blijkt het wijzigen van de begroting nog niet zo eenvoudig. Soms vraagt dit medewerking van het college, die niet altijd even gemakkelijk wordt verleend, zoals ook blijkt uit de casestudie naar de lokale enquête in Groningen.⁸⁴¹

Het feit dat artikel 155f Gemeentewet niet de raad, maar het college opdraagt geld te reserveren op de ontwerpbegroting, versterkt de afhankelijkheid van de gemeenteraad van het college. De bepaling lijkt namelijk te suggereren dat het college bepaalt of geld voor een lokale enquête wordt begroot of vrijgemaakt.

Nog los van de vraag of gemeenteraden lokale enquêtes van tevoren begroten of niet, blijkt uit de gegevens ook dat voor gemeenteraden de hoogte van de kosten een argument is om af te zien van een lokale enquête.⁸⁴² Het geld dat gemeenteraden (willen) uitgeven aan lokale enquêtes verschilt nogal en blijkt samen te hangen met de gemeentegrootte. Het lokale enquêterecht als controle-instrument ligt daardoor eerder binnen het financiële bereik van gemeenteraden van grote gemeenten dan van gemeenteraden van kleine en middelgrote gemeenten.

Voor wat betreft de ambtelijke ondersteuning gaat de wetgever er kennelijk vanuit dat de ondersteuning door de griffier onvoldoende is. Artikel 155a, achtste lid, Gemeentewet schrijft namelijk voor dat in de verordening de ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie wordt geregeld, waarmee bedoeld wordt op ambtenaren die werkzaam zijn voor het college. De manier waarop de bepaling is geformuleerd, suggereert zelfs dat de wetgever ervan uitgaat dat

⁸⁴⁰ Zie paragraaf 5.4.8; paragraaf 6.3.4; paragraaf 7.3.4; paragraaf 8.3.4.

⁸⁴¹ Zie paragraaf 7.3.4.

⁸⁴² Zie paragraaf 5.4.8; paragraaf 5.6.3.

gemeenteraden daarvan gebruik zullen maken. Gemeenteraden krijgen namelijk niet de keus voor ambtelijke ondersteuning, maar worden verplicht de ambtelijke bijstand in de verordening te regelen.

In de verordeningen wordt doorgaans volstaan met de ondersteuning door de griffie. Dit is een overbodige bepaling, want de griffie ondersteunt de gemeenteraad en de commissies sowieso al. Vrijwel nooit wordt gekozen voor ondersteuning door andere ambtenaren, bijvoorbeeld ambtenaren die werken onder verantwoordelijkheid van het college. De verklaring die daarvoor wordt gegeven, is dat andere ambtenaren dan de griffiemedewerkers, eenvoudig in (de schijn van) belangenverstrengeling en een loyaliteitsconflict terecht kunnen komen, omdat zij immers in dienst zijn van het college. Dat zou kunnen botsen met het werk voor de enquêtecommissie. Een dergelijke spagaat zou de objectiviteit van de ondersteuning niet ten goede komen.⁸⁴³

Omdat vaak wel behoefte aan extra ondersteuning bestaat, is men in veel gevallen aangewezen op externe ondersteuning door bijvoorbeeld advies- of onderzoeksbureaus.⁸⁴⁴ Het nadeel van externe ondersteuning is dat het de kosten van de lokale enquête zichtbaar aanzienlijk verhoogt. De kosten van een lokale enquête, waarbij de enquêtecommissie door externen wordt ondersteund, vallen gemiddeld bijna € 50.000 hoger uit dan bij lokale enquêtes zonder externe ondersteuning.⁸⁴⁵ Het beperktere onderzoeksbudget van kleine en middelgrote gemeenten heeft tot gevolg dat zij minder tot geen gebruik kunnen maken van externe ondersteuners.⁸⁴⁶ Dat kan erin resulteren dat deze gemeenteraden een minder omvangrijk onderzoek doen dan gewenst of ervoor kiezen helemaal geen lokale enquête te houden.

Een ander gevolg van externe ondersteuning is dat deze het onderzoek deels overnemen. Externe ondersteuners werken bijvoorbeeld de onderzoeksvraag verder uit, bepalen het verloop van het onderzoeksproces aan de hand van protocollen, verzamelen schriftelijk en mondeling informatie, bepalen of en wie verhoord wordt en schrijven het (concept)rapport. Enquêtecommissies leunen dus niet alleen voor de uitvoering van het onderzoek op externe ondersteuners, maar ook voor de vraag of en hoe gebruik wordt gemaakt van bepaalde be-

⁸⁴³ Zie paragraaf 5.4.9; paragraaf 6.4.1; paragraaf 7.4.1.

⁸⁴⁴ Zie paragraaf 5.4.9; paragraaf 6.4.1; paragraaf 7.4.1; paragraaf 8.4.1.

⁸⁴⁵ Zie paragraaf 5.4.9; Ondersteuning door ambtenaren kost óók extra geld, maar ongetwijfeld lang niet zoveel als commerciële advies- en onderzoeksbureaus.

⁸⁴⁶ Zie paragraaf 5.4.8 en 5.4.9

voegdheden. Het is daardoor niet langer de enquêtecommissie die overweegt of en hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt en kan controleren of bijvoorbeeld proportioneel gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden.⁸⁴⁷ In dit soort gevallen zijn enquêtecommissies de regie van het onderzoek min of meer kwijt, waardoor zij later, aan de gemeenteraad maar ook aan het electoraat, moeilijker kunnen uitleggen hoe en waarom bepaalde bevoegdheden zijn gebruikt. Dit terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor het onderzoek.

Tijdsbeslag

Het onderzoek toont aan dat het lidmaatschap van een enquêtecommissie zeer veel tijd kost.⁸⁴⁸ Zelfs ondersteuning door externen kan die tijdsdruk niet wegnemen. In de surveys gaven respondenten aan gemiddeld 14 uur per week te hebben besteed aan de lokale enquête, oplopend tot wel 40 uur per week, zoals blijkt uit de casestudies.⁸⁴⁹ Die tijdsbelasting komt voor commissieleden bovenop het reguliere raadswerk en heeft tot gevolg dat kleinere fracties minder snel kunnen deelnemen aan een lokale enquête. Voor grotere fracties geldt immers dat zij raadsleden kunnen vrijspelen door raadswerk te verdelen over andere raadsleden. Dit probleem wordt groter, naarmate de gemeenteraad kleiner is. Bij kleine gemeenteraden zal al snel een groter deel van de gemeenteraad belast zijn met het onderzoek. De casus Landerd illustreert dit probleem: meer dan de helft van de raadsleden was ook belast met het onderzoek. Dit, in combinatie met de vooral in kleine gemeenten geobserveerde huiver om externe ondersteuning in te schakelen, maakt dat het instrument juist in die kleinere gemeenten moeilijk van de grond komt.⁸⁵⁰

9.4. Waarheidsvinding: het vergaren van alle feitelijk informatie

9.4.1. Inleiding

Volgens de wetgever draait het bij het lokale enquêterecht om waarheidsvinding. Dit betekent dat de gemeenteraad met een lokale enquête alle feitelijke informatie moet kunnen vergaren over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Met die informatie moet de gemeenteraad het college kunnen controleren. Waarheidsvinding is een veel gebruikt argument voor het houden

⁸⁴⁷ Zie paragraaf 5.4.9; paragraaf 6.4.1; paragraaf 7.4.1.

⁸⁴⁸ Zie paragraaf 5.5.6; paragraaf 6.4.4; paragraaf 7.4.4; paragraaf 8.4.4

⁸⁴⁹ Zie paragraaf 5.5.6; paragraaf 6.4.4; paragraaf 7.4.4; paragraaf 8.4.4

⁸⁵⁰ Zie paragraaf 8.4.1; paragraaf 8.4.4.

van een lokale enquête.⁸⁵¹ De reikwijdte van het lokale enquêterecht (par. 9.4.2), verplichte medewerking van getuigen (par. 9.4.3), de informatieverstrekking door ambtenaren (par. 9.4.4) en door private partijen (par. 9.4.5) en de bevoegdheden om schriftelijke (par. 9.4.6) en mondelinge (par. 9.4.7 en 9.4.8) informatie te kunnen vergaren, leveren allemaal in meer of mindere mate een bijdrage aan de mogelijkheid en soms onmogelijkheid voor een enquêtecommissie om alle relevante informatie te vergaren.

9.4.2. De reikwijdte van het lokale enquêterecht

Artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet, beperkt gemeenteraden in de mogelijkheid om ook de eigen rol te onderzoeken. Dit wijkt af van de parlementaire enquête, waarbij de wetgever het wel belangrijk vindt dat het parlement zijn eigen rol kan onderzoeken, om te kunnen leren hoe in de toekomst gehandeld moet worden.⁸⁵²

Uit de lokale enquêtes blijkt dat gemeenteraden wel de behoefte hebben de eigen rol te onderzoeken en, in weerwil van artikel 155a Gemeentewet, vaak bewust die rol onderzoeken.⁸⁵³ Het gevolg is dat gemeenteraden en enquêtecommissies gebruik maken van onderzoeksbevoegdheden, terwijl daar geen wettelijke grondslag voor is. Dat heeft tot gevolg dat getuigen niet verplicht zijn mee te werken, voor zover de vraagstelling betrekking heeft op de rol van de gemeenteraad. Een bijkomend probleem is dat in het geval getuigen niet meewerken en een enquêtecommissie dwangmiddelen inzet om alsnog informatie over de gemeenteraad te krijgen, dat zonder wettelijke grondslag zelfs in strijd komt met het legaliteitsbeginsel en met artikel 8 EVRM.

Gemeenteraden en enquêtecommissies lijken zich niet bewust van de beperkte reikwijdte en het feit dat zij niet hun eigen rol specifiek mogen onderzoeken.⁸⁵⁴ Net zomin als getuigen, die vaak ook informatie geven over het handelen van de gemeenteraad. Dat komt misschien ook, doordat lang niet altijd even eenvoudig een onderscheid kan worden gemaakt tussen handelen van het college en het handelen van de gemeenteraad. Dit vormt een sterk argument om de beperking van de reikwijdte te laten vallen.

⁸⁵¹ Zie paragraaf 5.4.3; paragraaf 5.6.4.

⁸⁵² *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 7.

⁸⁵³ Zie paragraaf 5.4.6; paragraaf 6.3; paragraaf 7.3; paragraaf 8.2.2.

⁸⁵⁴ Zie paragraaf 5.4.6; paragraaf 6.3.7; paragraaf 7.3.6; paragraaf 8.3.6.

9.4.3. De verplichte medewerking van getuigen

Uit de rapporten van de lokale enquêtes blijkt, dat getuigen vaak meewerken aan een lokale enquête. Onduidelijk is of die medewerking een gevolg is van de verplichting die op de getuigen rust of dat zij ook spontaan zouden meewerken. Het feit dat getuigen ook meewerken aan voorgesprekken, terwijl zij daartoe niet verplicht zijn lijkt op het laatste te duiden.⁸⁵⁵ Een andere indicatie is de bereidwilligheid van private partijen om te getuigen, terwijl zij daar niet toe gehouden zijn.⁸⁵⁶ Toch moet de druk die uitgaat van de verplichting mee te werken en de bevoegdheden die ingezet kunnen worden om die medewerking af te dwingen, niet worden onderschat. Vaak weet men wel van de verplichting mee te werken en wordt daar, in het contact met getuigen, ook op gewezen.

9.4.4. De informatieverstrekking door ambtenaren

Het lokale enquêterecht kenmerkt zich door de mogelijkheid voor de gemeenteraad om bij derden informatie te vergaren over het handelen van het college, zonder dat het college daar invloed op heeft. In praktische zin gaat het dan vaak om ambtenaren die over informatie beschikken.⁸⁵⁷ Het verkrijgen van die informatie gebeurt dan echter lang niet altijd zonder – enige vorm van – inmening van het college. Colleges stellen bijvoorbeeld contactambtenaren aan om te voorkomen dat de enquêtecommissies rechtstreeks bij verschillende ambtenaren informatie vragen, bepalen voor ambtenaren welke informatie wordt gegeven en zorgen voor bijstand van ambtenaren tijdens verhoren.⁸⁵⁸ Colleges controleren dus vaak zowel de inhoud van de informatie, als de manier waarop ambtenaren voldoen aan de medewerkingsplicht. De verplichting van ambtenaren mee te werken waarborgt dus onvoldoende dat enquêtecommissies informatie krijgen, zonder bemoeienis van het college. Dit bemoeilijkt de controle van het college door de gemeenteraad op basis van de verkregen informatie: de informatie die de commissie ontvangt, komt immers feitelijk uit dezelfde bron.

9.4.5. Private partijen

Het grootste verschil tussen het parlementaire en lokale enquêterecht is dat bij een lokale enquête private partijen niet verplicht zijn mee te werken. De wetgever heeft de opvatting dat informatie van private partijen niet noodzakelijk is

⁸⁵⁵ Zie paragraaf 5.5.3; paragraaf 5.5.5; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁸⁵⁶ Zie paragraaf 5.5.5; paragraaf 6.5.4; paragraaf 7.5.4.

⁸⁵⁷ Zie paragraaf 5.5.2; paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.6.1; paragraaf 6.6.2; paragraaf 7.6.1; paragraaf 7.6.2; paragraaf 8.5.1; paragraaf 8.5.2.

⁸⁵⁸ Zie paragraaf 6.6.1; paragraaf 7.6.1; paragraaf; paragraaf 7.6.2; paragraaf 8.5.1.

voor het achterhalen van de waarheid. Deze opvatting is onjuist gebleken.⁸⁵⁹ Lokale enquêtes hebben vaak betrekking op situaties waarbij ook private partijen betrokken zijn of zijn geweest. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan contracten tussen gemeenten en private partijen, of subsidieverstrekking aan een instelling, maar ook bijvoorbeeld aan de verzelfstandiging van een gemeentelijke organisatie of deelneming in een onderneming. Private partijen beschikken daarom vaak over belangrijke informatie over de manier waarop het college binnen die private relatie heeft gehandeld.⁸⁶⁰

Zoals eerder opgemerkt, blijken private partijen in veel gevallen bereid om informatie te verschaffen. Dat is echter niet altijd het geval, zoals bleek uit de casestudies van Groningen en van Apeldoorn, waar belangrijke informatie werd gemist, doordat een accountant en een onderzoeksbureau niet wilden meewerken.⁸⁶¹

De opvatting van de wetgever dat de informatie van private partijen niet noodzakelijk is, is des te meer opvallend, omdat de wetgever er ook vanuit ging dat het verruimen van de medewerkingsplicht tot private partijen zou leiden tot een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van die private partijen. Voor een vergaande inbreuk zou toch niet gevreesd hoeven worden, als private partijen niet over belangrijke informatie zouden beschikken? Vermoedelijk gaat achter deze opvatting een afweging schuil, waarbij de informatie van private partijen niet van dusdanig belang wordt gevonden, dat daarmee de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd. Wat daar ook van zij: veel private partijen werken gewoon mee en verschaffen informatie buiten het college om. Dit rechtvaardigt een nieuwe afweging van het belang van het verplichten van private partijen mee te werken aan een lokale enquête.

9.4.6. Schriftelijke informatie

Het vergaren van bescheiden

Veel van de informatie die relevant is voor lokale enquêtes, is schriftelijk beschikbaar. Enquêtecommissies besteden veel tijd aan het achterhalen van die bescheiden, zoals artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet ze noemt.⁸⁶² Het valt op dat het onderzoek wordt bemoeilijkt, doordat gemeentelijke archieven vaak niet

⁸⁵⁹ Zie paragraaf 3.3.6.2.

⁸⁶⁰ Zie paragraaf 5.5.5.

⁸⁶¹ Zie paragraaf 5.5.5.; paragraaf 6.5.4; paragraaf 7.5.4.

⁸⁶² Zie Paragraaf 6.5.1; paragraaf 7.5.1; paragraaf 8.5.1.

compleet zijn.⁸⁶³ Dit is met name in de casestudies vastgesteld: dossiers zijn incompleet, of zijn versnipperd toegankelijk. Hierdoor missen enquêtemissies vaak – belangrijke – informatie en zijn zij gedwongen zwaardere bevoegdheden te gebruiken, zoals het vorderen van informatie of het verhoren van getuigen, om die informatie alsnog via getuigen te achterhalen. Overigens is dat ook niet altijd effectief, omdat getuigen de informatie ook niet altijd hebben.⁸⁶⁴ Een slechte archivering is dus niet alleen in strijd met de Archiefwet, maar staat ook aan de waarheidsvinding in de weg en leidt ertoe dat getuigen onnodig verplicht worden mee te werken.⁸⁶⁵

Wat het achterhalen van alle feitelijke informatie ook niet ten goede komt, is dat het enquêtemissies niet altijd duidelijk is welke informatie zij bij getuigen mogen vorderen. Enquêtemissies weten namelijk niet altijd wat onder ‘bescheiden’ in de zin van de Gemeentewet kan worden verstaan. De opmerking van de wetgever dat het begrip ruim geïnterpreteerd moet worden, geeft kennelijk onvoldoende duidelijkheid. Mogen bijvoorbeeld werk- en persoonlijke e-mails of WhatsApp berichten gevorderd worden? In de casus van Apeldoorn vond de enquêtecommissie van wel en werden e-mails van werkaccounts gevorderd. E-mails op persoonlijke e-mailadressen werden niet gevorderd. Het is voorstelbaar dat de enquêtecommissie met het vorderen van bescheiden de grens bereikt van de persoonlijke levenssfeer van getuigen.⁸⁶⁶

In dezelfde context valt op dat onder ‘bescheiden’ blijkbaar niet wordt verstaan dat getuigen kan worden gevraagd een reconstructie op papier te zetten. Bij de parlementaire enquête bestaat wel zo’n bevoegdheid.⁸⁶⁷ Hoewel niet is vastgesteld dat lokale enquêtemissies deze bevoegdheid missen, lijkt het wel voorstelbaar dat een dergelijke bevoegdheid de waarheidsvinding ten goede komt. Dat geldt ook voor de efficiëntie van het onderzoek. Enquêtemissies zijn veel tijd kwijt met het verduidelijken van de informatie. Daarnaast zouden getuigen minder belast worden, als ze informatie op papier zouden mogen zetten, omdat enquêtemissies minder voorgesprekken of verhoren hoeven te houden, wat dan weer bijdraagt aan het lokale enquêterecht als ultimum remedium.

⁸⁶³ Zie paragraaf 5.5.2; paragraaf 6.4.6; paragraaf 7.4.6; paragraaf 8.4.6.

⁸⁶⁴ Zie paragraaf 5.5.2; paragraaf 6.6.1; paragraaf 6.6.2.; paragraaf 7.6.1; paragraaf; paragraaf 8.5.1.

⁸⁶⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 3 Archiefwet.

⁸⁶⁶ Zie paragraaf 6.5.1; paragraaf 6.7.3.

⁸⁶⁷ Artikel 5 WPE 2008.

De medewerkingsplicht

De pressie die uitgaat van de verplichting om als getuige schriftelijke informatie te geven, lijkt met regelmaat voldoende te zijn. Veel getuigen gaven immers op verzoek informatie aan de enquêtecommissies, zo blijkt uit de casestudies.⁸⁶⁸ Desondanks maken enquêtecommissies van alle dwangmiddelen het meest gebruik van hun bevoegdheid om schriftelijke informatie van getuigen te kunnen vorderen.⁸⁶⁹ Deze vorderingen hangen echter niet altijd samen met de weigering van getuigen informatie te geven.⁸⁷⁰

Een enquêtecommissie mag alleen informatie vorderen die nodig is voor het doen van onderzoek. De casestudies van Apeldoorn illustreert dat enquêtecommissies niet altijd van tevoren weten welke informatie ze nodig hebben. Soms blijkt pas achteraf het belang van de gevorderde informatie, met als risico dat informatie tijdens het onderzoek te ruim of te eng wordt gevorderd.⁸⁷¹ Een te ruime vordering maakt eerder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, terwijl bij een te enge vordering mogelijk belangrijke informatie wordt gemist.

Het is voor getuigen en enquêtecommissies lang niet altijd duidelijk wanneer sprake is van een (informeel) informatieverzoek of een officiële vordering. Dat komt ook, doordat onduidelijk is wat precies onder een 'vordering' wordt verstaan en aan welke formele kenmerken zo'n vordering zou moeten voldoen. Bij de lokale enquête van Groningen werd een brief waarin informatie letterlijk werd gevorderd gezien als het informele voorstadium van een officiële vordering, terwijl eenzelfde soort brief bij de lokale enquête van Apeldoorn werd aangemerkt als officiële vordering.⁸⁷² Een duidelijk onderscheid tussen een informatieverzoek en een vordering is wel van belang. Getuigen hoeven namelijk alleen mee te werken aan een vordering en een enquêtecommissie kan alleen aangifte doen, op grond van artikel 192 Sr, als een getuige weigert informatie te geven ná een vordering. Daarbij moet bij een schriftelijke vordering, wat door de wetgever aangemerkt is als appellabel besluit, de getuige gewezen worden op de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen die vordering.

⁸⁶⁸ Zie paragraaf 5.5.2; paragraaf 6.5.1; paragraaf 7.5.1; paragraaf 8.5.1.

⁸⁶⁹ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.6.1; paragraaf 8.5.1.

⁸⁷⁰ Zie paragraaf 6.5.1.

⁸⁷¹ Zie paragraaf 6.5.1.

⁸⁷² Zie paragraaf 7.5.1; paragraaf 6.5.1.

Enquêtecommissies doen overigens nooit aangifte van het niet meewerken aan een vordering. Uit de casestudies blijkt dat als getuigen zeggen informatie niet te hebben, het voor enquêtecommissies niet in te schatten is of getuigen niet meewerken, terwijl zij wel de informatie hebben, wat strafbaar is, of de informatie daadwerkelijk niet hebben.⁸⁷³ Dat was voor de enquêtecommissie van Landerd zelfs de reden om helemaal geen informatie te vorderen, maar gewoon zélf in de archieven te zoeken naar informatie.⁸⁷⁴

9.4.7. De voorgesprekken

In de praktijk blijken de voorgesprekken van groot belang te zijn voor het achterhalen van alle feitelijke informatie. Niet alleen vullen de voorgesprekken de vaak nog ontbrekende informatie aan; zij geven ook meer duidelijkheid, chronologie en structuur aan die informatie. Dat veel informatie tijdens de voorgesprekken wordt verkregen, wordt vaak geweten aan de besloten setting, waarin getuigen zich veiliger voelen om informatie te geven.⁸⁷⁵

Gemeenteraden lijken het belang van de voorgesprekken in te zien. Bijna alle verordeningen regelen immers dat voorgesprekken gehouden kunnen worden en in de meeste gevallen wordt van die bevoegdheid ook gebruik gemaakt.⁸⁷⁶ De status van de voorgesprekken levert bij vergelijking van de onderzoeksrapporten wel verwarring op, vanwege de verschillende benamingen die eraan worden gegeven. Getuigen hebben overigens geen last van deze verwarring. Zij zien voorgesprekken als een informele variant van het getuigenverhoor.

Wat wel verwarring oplevert, ook bij getuigen, is de vraag op welke manier de informatie uit voorgesprekken door de enquêtecommissie wordt gebruikt in het verdere onderzoek. In veel gevallen wordt de informatie 'witgewassen' in een officieel getuigenverhoor, maar daarbij doet zich het probleem voor dat getuigen kunnen kiezen om informatie tijdens het openbare verhoor níet te geven. Bijvoorbeeld doordat zij zich een bepaalde kwestie niet kunnen herinneren. Enquêtecommissies worstelen daarom vaak met de vraag op welke manier de informatie uit de voorgesprekken mag worden gebruikt in het rapport.⁸⁷⁷ Dat de verordeningen daarover soms tegenstrijdige regels geven, draagt daar niet aan

⁸⁷³ Zie paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁷⁴ Zie paragraaf 8.5.3.

⁸⁷⁵ Zie paragraaf 5.5.3; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁸⁷⁶ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 5.5.3.

⁸⁷⁷ Zie paragraaf 8.5.2.

bij.⁸⁷⁸ Een wettelijke verankering van de voorgesprekken zou daarover meer duidelijkheid kunnen geven.

9.4.8. De verhoren

De mogelijkheid van artikel 155c Gemeentewet om getuigen onder ede te kunnen verhoren, zou de enquêtecommissie moeten verzekeren van het verkrijgen van alle feitelijke informatie.⁸⁷⁹ Omdat de enquêtecommissies na de voorgesprekken vaak alle informatie al hebben, is het verhoren van getuigen voor het verkrijgen van ontbrekende informatie meestal niet nodig.⁸⁸⁰ Desondanks worden bijna altijd getuigen onder ede openbaar verhoord, waarbij de informatie die de enquêtecommissie al heeft, voor zover mogelijk wordt herhaald.⁸⁸¹ Dit kan op zichzelf bijdragen aan de waarheidsvinding. Door tijdens verhoren dezelfde informatie, onder ede, te vragen aan verschillende getuigen, maakt het voor de enquêtecommissie mogelijk om die informatie op volledigheid te verifiëren.

Toch worden openbare verhoren zelden gebruikt voor de verificatie van de volledigheid van informatie. Het gaat bij de openbare verhoren vaak primair om het afleggen van verantwoording.⁸⁸² Dit komt verderop in paragraaf 9.5 nader aan de orde.

Bovendien blijkt dat juist de openbaarheid van de verhoren in de weg staat aan waarheidsvinding. Vaak blijken getuigen juist minder informatie te geven tijdens de verhoren, dan tijdens de voorgesprekken. Getuigen zeggen tijdens de openbare verhoren zich zaken niet meer te kunnen herinneren, terwijl ze daar wel verklaringen over afleggen in informele voorgesprekken. De druk van de openbaarheid, vaak in combinatie met de aanwezige pers en de – soms strafrechtelijke – setting van de verhoren, is hier debet aan.⁸⁸³

Soms spreken getuigen, ondanks de eed, niet altijd de waarheid of wordt daaraan getwijfeld.⁸⁸⁴ Daarbij kan het gaan om belangrijke informatie.⁸⁸⁵ Hoewel mogelijk sprake is van een misdrijf, wordt vrijwel nooit aangifte gedaan van

⁸⁷⁸ Zie paragraaf 8.5.2.

⁸⁷⁹ Zie paragrafen 2.1.3; paragraaf 3.4.2.

⁸⁸⁰ Zie paragraaf 5.5.3; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸¹ Artikel 155c, vijfde lid, Gemeentewet; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸² Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸³ Zie paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸⁴ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸⁵ Zie paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.6.3; paragraaf 8.5.3.

meineed. Enquêtecommissies durven dat vaak niet, omdat zij niet volledig zeker zijn dat er is gelogen, hoewel voor de aangifte de enkele verdenking al voldoende is. Ook wordt soms op grond van politieke gronden nagelaten om aangifte te doen.⁸⁸⁶ Een en ander nuanceert het belang van de openbare verhoren voor de waarheidsvinding.

Een probleem van geheel andere orde, is de manier waarop de openbare macht moet worden ingezet wanneer getuigen weigeren te verschijnen voor een openbaar verhoor. Enquêtecommissies schakelen nooit 'de openbare macht' in.⁸⁸⁷ Dat komt enerzijds doordat getuigen in de regel wel meewerken aan de verhoren.⁸⁸⁸ Ook hierbij lijkt de pressie die uitgaat van de verplichting mee te werken, voldoende. Anderzijds is de bevoegdheid ook zodanig onduidelijk dat enquêtecommissies geen idee hebben hoe de openbare macht ingeschakeld zou moeten worden wanneer een getuige zou weigeren te verschijnen.⁸⁸⁹ De summiere regeling uit de Gemeentewet en beperkte aanvulling daarop door verordeningen, zijn daartoe onvoldoende duidelijk.⁸⁹⁰

9.5. Proportioneel gebruik: bescherming van de persoonlijke levenssfeer

9.5.1. Inleiding

Het proportionele gebruik van het lokale enquêterecht valt uiteen in drie onderdelen. Allereerst het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, wat het leidende uitgangspunt is van de wetgever bij de vormgeving van het lokale enquêterecht. Ten tweede het gebruik van het lokale enquêterecht als ultimum remedium, waarbij de gedachte is dat ter bescherming van getuigen altijd eerst gebruik moet worden gemaakt van de minst belastende bevoegdheid. Ten derde de keuze tussen openbaarheid of beslotenheid van het onderzoeksproces die van invloed kan zijn op zowel de waarheidsvinding als het beschermen van getuigen.

Willen de gemeenteraad en de enquêtecommissie de persoonlijke levenssfeer

⁸⁸⁶ Zie paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸⁷ Artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet; Zie paragraaf 5.5.4 paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸⁸ Zie paragraaf 6.6.2; paragraaf 7.6.2; paragraaf 8.5.3.

⁸⁸⁹ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

⁸⁹⁰ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 6.5.3; paragraaf 7.5.3; paragraaf 8.5.3.

van getuigen beschermen, dan is het nodig dat bij het gebruik van het controle-instrument altijd een belangenafweging wordt gemaakt tussen het belang van het verkrijgen van informatie en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen in het gedrang kan komen bij een lokale enquête, is uit het onderzoek gebleken (par. 9.5.2.). De reikwijdte van de onderzoeken (par. 9.5.3), de informatieverzoeken of vorderingen (par. 9.5.4), de redenen waarvoor en de manier waarop getuigen openbaar worden verhoord (par. 9.5.5), het gebruik van dwangmiddelen en dan vooral van de openbare macht (par. 9.5.6) en de manier waarop getuigen bescherming kunnen inroepen (par. 9.5.7), heeft allemaal invloed op de mate waarin de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan worden beschermd of geschaad.⁸⁹¹

9.5.2. De persoonlijke levenssfeer van getuigen bij lokale enquêtes

Zoals blijkt uit hoofdstuk drie, wordt de persoonlijke levenssfeer bij een lokale enquête hetzelfde uitgelegd als bij artikel 10 Gw en artikel 8 EVRM, waarbij het bijvoorbeeld gaat over de eer en goede naam, privéleven, woning, correspondentie en lichamelijk integriteit van zowel burgers als publieke figuren. Al wordt de persoonlijke levenssfeer van publieke figuren minder vergaand beschermd, omdat zij er zelf voor hebben gekozen een openbare functie te bekleeden.⁸⁹² Dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen, die wel verplicht zijn mee te werken, een rol speelt bij lokale enquêtes, kwam tijdens de parlementaire geschiedenis al aan de orde en blijkt ook duidelijk uit het onderzoek. Er wordt bij lokale enquêtes bijvoorbeeld correspondentie gevorderd waarin ook privéinformatie is verwerkt, getuigen worden met regelmaat persoonlijk aangesproken en geschaad in hun goede naam als gevolg van de openbare verhoren en zij kunnen zelfs fysiek worden opgehaald door de openbare macht. Lang niet altijd wordt het belang van het beschermen van getuigen bij het gebruik van het lokale enquêterecht betrokken.⁸⁹³

9.5.3. De reikwijdte van de lokale enquêtes

Onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen komt deels voort uit onvoldoende afgebakende of zelfs onduidelijk omschreven onderzoeksdoelstellingen. Als een onderzoeksdoelstelling immers precies wordt omschreven, is de kans het grootst dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer proportioneel is voor het verkrijgen van de informatie waar het de gemeente-

⁸⁹¹ Zie paragraaf 6.8.4; paragraaf 7.6.2; paragraaf 7.8.2; paragraaf 8.7.3.

⁸⁹² Zie paragraaf 3.5.1.

⁸⁹³ Zie paragraaf 6.7.3; paragraaf 7.7.3; paragraaf 8.7.2.

raad daadwerkelijk om gaat. Onderzoeksvragen worden echter lang niet altijd specifiek en afgebakend geformuleerd, als gevolg van onderhandelingen tussen raadsfracties. De nadruk ligt daarbij op het bereiken van overeenstemming en niet op het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen.⁸⁹⁴ Door een ruime, onvoldoende afgebakende of onduidelijke onderzoeksdoelstelling, kan de enquêtecommissie ook ruim gebruik maken van de onderzoeksbevoegdheden. Dat de enquêtecommissie de doelstelling vaak nader specificeert, doet daar niets aan af. De door de gemeenteraad geformuleerde onderzoeksdoelstelling is immers leidend bij de vraag of de enquêtecommissie gebruik mag maken van haar bevoegdheden.⁸⁹⁵

Verdere specificering van de onderzoeksvraag door de enquêtecommissie is daarnaast ook onwenselijk, omdat de gemeenteraad daarover geen zeggenschap heeft en dus ook niet meer over de mate waarin en de manier waarop de enquêtecommissie inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Dat kan de gemeenteraad voorkomen door zelf te voorzien in een specifieke onderzoeksdoelstelling.

9.5.4. Het vorderen van bescheiden

Getuigen worden beschermd doordat de enquêtecommissie alleen informatie mag vorderen die nodig is voor het onderzoek. De enquêtecommissie moet de noodzakelijkheid van het vorderen van informatie dus afwegen, waarbij niet alleen het belang van het beantwoorden van de onderzoeksvraag moet worden betrokken, maar ook het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Een dergelijke afweging maken enquêtecommissies doorgaans niet. Dat komt mede doordat zij moeilijk van tevoren in kunnen schatten welke informatie nodig is en welke soort bescheiden zij wel en niet mogen vorderen (zie eerder par 9.4.4).⁸⁹⁶ Dat leidt meestal tot algemene informatieverzoeken of vorderingen aan getuigen, zonder dat wordt uitgelegd waarom die informatie voor het onderzoek nodig is. Getuigen zouden niet mee hoeven te werken aan ongemotiveerde informatie verzoeken of vorderingen. Dat getuigen dat wel altijd doen komt, doordat ook zij niet weten dat de enquêtecommissie met dergelijke algemene verzoeken buiten haar bevoegdheid treedt. Bij de lokale enquête van Apeldoorn gaven getuigen daardoor e-mails

⁸⁹⁴ Zie paragraaf 5.4.5; paragraaf 6.3.6; paragraaf 7.3.6; paragraaf 8.3.6

⁸⁹⁵ Zie paragraaf 2.4.2.2.

⁸⁹⁶ Zie paragraaf 6.5.1.

met persoonlijke informatie, terwijl zij dat niet wilden en het ook niet noodzakelijk was voor het onderzoek.⁸⁹⁷

9.5.5. Het horen van getuigen

De persoonlijke levenssfeer van getuigen komt het meeste in het gedrang bij openbare verhoren. Het openbare karakter van de verhoren vormt daarbij de grootste bedreiging. Zoals eerder opgemerkt, blijkt met name uit de casestudies dat vooral ambtenaren soms vergaande gevolgen ondervinden van verhoren. Getuigen worden in hun persoonlijke levenssfeer geschaad bijvoorbeeld door negatieve en op de persoon gerichte berichtgeving in de pers, doordat zij over zaken die zich in de privésfeer afspelen publiekelijk ter verantwoording worden geroepen en een enkele keer zelfs worden ontslagen.⁸⁹⁸

Enquêtecommissies doen vaak niets om de mogelijke schade aan de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beperken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het relatief geringe aantal dat getuigen in beslotenheid werden verhoord.⁸⁹⁹ Ook werden geen bijzondere maatregelen genomen door bijvoorbeeld toegang van de pers te beperken of geen toestemming te verlenen voor beeld- of geluidsopnames, terwijl sommige verordeningen deze mogelijkheid wel bieden.

De mogelijk sterkste aanwijzing dat proportionaliteit bij de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer nauwelijks een rol speelt, is de observatie dat veel enquêtecommissies de informatie uit de verhoren strikt genomen helemaal niet nodig hebben voor de waarheidsvinding. Desondanks wordt niet van de verhoren afgezien, met het oog op verantwoording. In zoverre zien de enquêtecommissies de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen vaak meer als noodzakelijk kwaad.⁹⁰⁰

9.5.6. De dwangmiddelen

Het gebruik van dwangmiddelen maakt altijd inbreuk op de persoonlijk levenssfeer van getuigen. Voor een gerechtvaardigde inbreuk moet aan het gebruik niet alleen een belangenafweging voorafgaan, maar moet ook worden voldaan

⁸⁹⁷ Zie paragraaf 8.7.3.

⁸⁹⁸ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.1; paragraaf 6.7.3; paragraaf 7.5.1; paragraaf 7.7.3; paragraaf 8.5.1; paragraaf 8.7.2.

⁸⁹⁹ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.1; paragraaf 6.7.3; paragraaf 7.5.1; paragraaf 7.7.3; paragraaf 8.5.1; paragraaf 8.7.2.

⁹⁰⁰ Zie paragraaf 6.5.1; paragraaf 6.7.3; paragraaf 7.5.1; paragraaf 7.7.3; paragraaf 8.5.1; paragraaf 8.7.2.

aan de wettelijke normen van artikel 10 Gw en 8 EVRM. De bevoegdheid om weigerachtige getuigen op te laten halen door de openbare macht, voldoet niet aan de normen. Het gebruik van deze bevoegdheid maakt namelijk per definitie een ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, op grond van artikel 8 EVRM. Artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet, maakt onvoldoende specifiek duidelijk wanneer de openbare macht wordt ingezet en welke procedure daaraan voorafgaat. Wil een enquêtecommissie medewerking aan verhoren kunnen afdwingen, dan is meer duidelijkheid over en specifiekere regeling met betrekking tot de dwangmiddelen dus niet alleen gewenst maar ook noodzakelijk.

9.5.7. Rechtsbescherming

Gezien het belang dat de wetgever hecht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is het opvallend dat niet is voorzien in een verschoningsgrond die de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermt, zoals de WPE 2008 die wel kent.⁹⁰¹ De enige (rechts)bescherming die openstaat voor getuigen is bij de bestuursrechter. De wetgever heeft immers bepaalde besluiten aangemerkt als besluit in de zin van de Awb om getuigen die rechtsbescherming te bieden.⁹⁰² Raadsleden, enquêtecommissies noch getuigen zijn daar echter van op de hoogte.⁹⁰³ Het gevolg is dat getuigen niet gewezen worden op deze rechtsbescherming en dus niet weten dat ze ook via de bestuursrechter hun persoonlijke levenssfeer kunnen beschermen.⁹⁰⁴ De juridische vragen over de werking van die rechtsbescherming, zoals wie belanghebbenden zijn en hoe de rechter zal oordelen, blijven daardoor onbeantwoord. Evenals de vraag hoe en of die rechtsbescherming de politieke verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en het college niet doorkruist.

9.6. Proportioneel gebruik: ultimum remedium

9.6.1. Het gebruik van het lokale enquêterecht

Proportioneel gebruik vereist dat de gemeenteraad alleen gebruik maakt van het lokale enquêterecht, als dezelfde informatie niet kan worden verkregen met een lichter controle-instrument. Dit uitgangspunt kan worden gekoppeld aan de

⁹⁰¹ Artikel 23 WPE 2008.

⁹⁰² Zie 4.3.10.

⁹⁰³ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 6.4.5; paragraaf 7.4.5; paragraaf 8.4.5.

⁹⁰⁴ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 6.4.5; paragraaf 7.4.5; paragraaf 8.4.5.

bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, maar vormt ook een argument tegen onnodige verkwisting van capaciteit en middelen.

Vastgesteld kan worden dat het wel voorkomt dat gemeenteraden pas gebruik maken van het lokale enquêterecht, nadat eerst andere controle-instrumenten zijn ingezet. Gemeenteraden voldoen dus met regelmaat aan de wens van de wetgever het lokale enquêterecht te gebruiken als ultimum remedium. Het gebruik van het lokale enquêterecht als uiterste controle-instrument neemt echter wel af.⁹⁰⁵ De lokale enquêtes van Groningen en Apeldoorn werden wel gehouden nadat eerst andere controle-instrumenten waren gebruikt, uiteenlopend van het stellen van vragen tot het houden van een interpellatiedebat en raads-onderzoek. De casestudie van Landerd laat zien dat gekozen werd voor een lokale enquête zonder eerst andere pogingen te doen informatie te verzamelen.⁹⁰⁶

Een verklaring daarvoor kan liggen in de aanleiding van de lokale enquêtes. De lokale enquête in Landerd was het gevolg van grote maatschappelijke onrust en de angst voor electoraal verlies. Van maatschappelijke onrust was in Groningen en Apeldoorn, voorafgaande aan de lokale enquête, niet of in ieder geval in veel mindere mate sprake. Misschien zorgt maatschappelijke onrust ervoor dat de gemeenteraad eerder het lokale enquêterecht gebruikt, om aan de bevolking te laten zien dat ze iets aan de situatie doen. Hoewel het afgeven van een signaal ook een belangrijk doel was van de lokale enquêtes in Groningen en Apeldoorn. Gemeenteraden lijken zich daarbij niet bewust te zijn van de verwachting van de wetgever dat niet lichtzinnig met het controle-instrument wordt omgegaan. Er is immers geen wettelijk evenredigheidsvereiste gesteld aan het gebruik van het lokale enquêterecht, zoals de WPE 2008 dat wel kent.⁹⁰⁷

9.6.2. Het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden

De wetgever verwacht dat de enquêtecommissie voor het verkrijgen van informatie altijd gebruik maakt van de voor getuigen minst belastende bevoegdheid. Dit gebruik heeft een procesmatig en een inhoudelijk aspect.⁹⁰⁸

Enquêtecommissies gebruiken vrijwel altijd eerst lichtere bevoegdheden, in die zin dat eerst schriftelijk informatie wordt verzameld, voor getuigen worden ver-

⁹⁰⁵ Zie paragraaf 5.3.

⁹⁰⁶ Zie paragraaf 5.3; paragraaf 6.2; paragraaf 7.2; paragraaf 8.2.

⁹⁰⁷ Artikel 4, tweede lid, WPE 2008.

⁹⁰⁸ Zie paragraaf 3.5.2.

hoord.⁹⁰⁹ Een uitzondering hierop vormt het vorderen van informatie. Lang niet altijd wordt eerst om informatie verzocht, voordat informatie wordt gevorderd, wat ook blijkt uit de casestudie van Apeldoorn.⁹¹⁰ Wel valt op dat de enquêtecommissies geen echte afweging maken bij de keuze om bevoegdheden te gebruiken. Dat komt doordat enquêtecommissies niet in kunnen schatten of deze bevoegdheden nodig zijn voor het verkrijgen van informatie en welke informatie zij zullen vergaren. Vaak worden daarom, net als bij de lokale enquêtes van Landerd, Apeldoorn en Groningen, gewoon standaard alle bevoegdheden gebruikt.⁹¹¹

Inhoudelijk vergt het gebruik van bevoegdheden als ultimum remedium dat de keuze óf een bevoegdheid wordt gebruikt afhangt van de informatie die al is verkregen, dan wel op een eenvoudige(re) manier kan worden verkregen. Vooral bij de verhoren wordt zelden aan deze verwachting voldaan. Getuigen worden immers vaak gehoord, terwijl de enquêtecommissies alle informatie al hebben.⁹¹² Daar komt nog bij dat enquêtecommissies ook lang niet altijd afwegen of er gewichtige redenen zijn om verhoren eerst besloten te houden, wat minder belastend is voor getuigen. De enquêtecommissie van Apeldoorn maakte die afweging omtrent het integriteitsvraagstuk wel, maar de enquêtecommissies van Groningen en Landerd in zijn geheel niet.⁹¹³

9.6.3. De uitkomsten in vergelijking met andere controle-instrumenten

Na afronding van de lokale enquêtes kunnen enquêtecommissies pas echt beoordelen of het gebruik van het lokale enquêterecht noodzakelijk is geweest voor het vergaren van alle van belang zijnde informatie. Afgaande op de surveys, lijkt de helft van alle lokale enquêtes niet nodig te zijn geweest, omdat dezelfde informatie verkregen had kunnen worden met een ander controle-instrument.⁹¹⁴ De lokale enquêtes van Groningen, Landerd en Apeldoorn hadden in ieder geval niet gehouden hoeven worden, omdat dezelfde informatie al bekend was of verkregen had kunnen worden met lichtere controle-instrumenten.⁹¹⁵ Lang niet altijd is het gebruik van het lokale enquêterecht als ultimum remedium dus nodig. Het is wel de vraag in hoeverre gemeenteraden dat

⁹⁰⁹ Zie paragraaf 6.5; paragraaf 7.5; paragraaf 8.5.

⁹¹⁰ Zie paragraaf 6.5.1.

⁹¹¹ Zie paragraaf 6.5; paragraaf 7.5; paragraaf 8.5.

⁹¹² Zie paragraaf 5.5.3; paragraaf 5.4.4; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹¹³ Zie paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹¹⁴ Zie paragraaf 5.5.8.

⁹¹⁵ Zie paragraaf 6.6; paragraaf 7.6.1; paragraaf 8.6.3.

van tevoren kunnen inschatten. Ongetwijfeld is het gebrek aan kennis van het lokale enquêterecht of zelfs van alle controle-instrumenten debet aan die met regelmaat gemaakte inschattingsfout.

9.7. Proportioneel gebruik: openbaarheid en geheimhouding

9.7.1. Inleiding

Openbaarheid bij een lokale enquête kan zorgen voor democratische legitimatie van het onderzoek en de kans vergroten dat getuigen de waarheid spreken. Anderzijds kan openbaarheid er ook voor zorgen dat belangen van getuigen sneller geschaad worden en ze daardoor juist minder durven zeggen. Ook kan openbaarheid tot gevolg hebben dat derden zich met het onderzoek gaan bemoeien, wat getuigen of leden van de enquêtecommissie kan beïnvloeden. In de ideale situatie vinden enquêtecommissies een balans tussen openbaarheid en beslotenheid, waardoor het onderzoek voldoende democratische legitimatie krijgt, het getuigen aanzet – en niet weerhoudt – om informatie te geven, het onderzoek niet wordt beïnvloed én ook de persoonlijke levenssfeer van getuigen zo veel mogelijk wordt beschermd. Dit blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Beslissingen over de openbaarheid van de vergaderingen van de enquêtecommissie (par 9.7.2), de vergaarde schriftelijke informatie (par 9.7.3), de gesprekken (par 9.7.4), de verhoren (par 9.7.5) en het onderzoekdossier (par 9.7.6) zijn hierop van invloed.

9.7.2. Vergaderingen van de enquêtecommissie

Uit artikel 155a, vierde lid jo artikel 86, eerste lid, Gemeentewet, vloeit de regel voort dat vergaderingen van enquêtecommissie openbaar zijn, tenzij anders wordt besloten. In de praktijk blijken vergaderingen echter vaak niet openbaar te zijn. De enquêtecommissies maken bijna altijd gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid.⁹¹⁶ Soms is dat zelfs in de verordening vastgelegd.⁹¹⁷ Dat is vrij logisch, omdat de enquêtecommissie tijdens haar vergaderingen belangrijke keuzes maakt over het onderzoeksproces en de inhoud van alle informatie bespreekt. Als enquêtecommissies dat in de openbaarheid zouden doen lopen ze het risico dat derden zich met het onderzoeksproces gaan bemoeien. Dat risico was voor de wetgever voldoende om voor de parlementaire enquête te bepalen

⁹¹⁶ Zie paragraaf 5.4.10; paragraaf 6.4.2; paragraaf 7.4.2; paragraaf 8.4.2.

⁹¹⁷ Zie paragraaf 6.3.3; paragraaf 7.3.3; paragraaf 8.3.3.

dat de vergaderingen van de enquêtecommissie in de regel besloten zijn.⁹¹⁸ Het is vreemd dat de wetgever bij het lokale enquêterecht niet eenzelfde bepaling heeft opgenomen, juist nu uit de casestudies van Landerd en Groningen blijkt dat de behoefte om invloed uit te oefenen op het onderzoeksproces groot kan zijn, vooral bij het college.⁹¹⁹

9.7.3. Schriftelijke informatie

Ook voor de bescheiden van het onderzoek geldt dat openbaarheid daarvan het onderzoeksproces vaak niet ten goede zal komen. Als derden tijdens het onderzoek de informatie kunnen inzien en daar commentaar op geven, dan kunnen de commissieleden daardoor beïnvloed worden. Ook hier is het vreemd dat de wetgever niet gekozen heeft om, net als bij de parlementaire enquête, een bepaling op te nemen waarin is geregeld dat alle onderzoeksinformatie niet openbaar is, totdat het onderzoek is afgerond.

De enquêtecommissie kan de informatie wel aan de openbaarheid onttrekken door geheimhouding op te leggen op grond van artikel 155a, vierde lid jo. artikel 86, eerste lid, Gemeentewet. Enquêtecommissies houden zich echter zelden aan de regels voor het opleggen van geheimhouding.⁹²⁰ Verordeningen regelen met regelmaat, in strijd met de Gemeentewet, dat er een algehele geheimhouding rust op alle stukken en ook enquêtecommissies beslissen vaak daartoe.⁹²¹ De behoefte aan geheimhouding is soms zelfs zo groot dat stukken bewust aan het onderzoeksdossier worden onttrokken uit angst voor openbaarheid, hetgeen de democratische legitimatie weer niet ten goede komt.⁹²²

Ondanks de vrij strikte geheimhoudingsregels, blijkt ook dat leden van de enquêtecommissie zich niet altijd aan de geheimhouding houden en bevindingen tijdens het onderzoek bespreken met hun fracties, partijbestuur of de wethouder, zoals blijkt uit de casestudies van Landerd, Groningen en Apeldoorn.⁹²³ In het belang van het onderzoek en de openbaarheid zou het lokale enquêterecht dus gebaat zijn bij de duidelijkheid van een vergelijkbare bepaling als artikel 37, eerste lid WPE 2008, waarin staat dat niemand, tot op de dag waarop de commissie haar rapport aanbiedt aan de Kamer, recht op inzage heeft in de documenten die

⁹¹⁸ Artikel 37, eerste lid, WPE 2008.

⁹¹⁹ Zie paragraaf 6.4.3; paragraaf 6.5.1; paragraaf 7.4.3.

⁹²⁰ Zie paragraaf 5.4.10; paragraaf 6.4.2; paragraaf 7.4.2; paragraaf 8.4.2.

⁹²¹ Zie paragraaf 5.4.10; paragraaf 6.4.2; paragraaf 7.4.2; paragraaf 8.4.2.

⁹²² Zie paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.7.4; paragraaf 8.7.3.

⁹²³ Zie paragraaf 6.4.3; paragraaf 7.4.3; paragraaf 8.4.3.

onder de commissie berusten.

9.7.4. Voorgesprekken

Eén van de kenmerken van de voorgesprekken is dat ze nooit openbaar worden gehouden.⁹²⁴ Eerder werd al besproken dat die beslotenheid ervoor zorgt dat getuigen veel informatie durven geven.⁹²⁵ De beslotenheid komt de waarheidsvinding dus ten goede. Het probleem bij de voorgesprekken is dat het onduidelijk is welke regels ten aanzien van openbaarheid en beslotenheid gelden, omdat niet helder is of bij voorgesprekken sprake is van een vergadering van de enquêtecommissie of dat ze een bijzondere vorm van verhoor zijn. Dat onderscheid is van belang voor de vraag in hoeverre de voorgesprekken openbaar moeten zijn, hoe geheimhouding kan worden opgelegd en in hoeverre de informatie uit de voorgesprekken tijdens het onderzoek gebruikt mag worden. Voor vergaderingen geldt namelijk dat ze in beginsel openbaar zijn en geheimhouding opgelegd kan worden op grond van een belang genoemd in artikel 10 WOB. Bij verhoren geldt geheimhouding als die besloten worden gehouden, wat alleen om gewichtige redenen kan.

Enquêtecommissies lijken zich ook niet bewust te zijn van dat onderscheid en gaan uit van de afspraken die zij maken met getuigen over vertrouwelijkheid en geheimhouding of van de regels uit de verordening of plannen van aanpak, die overigens niet altijd even duidelijk zijn. Over de manier waarop informatie uit voorgesprekken wordt gebruikt, spreken verordeningen en plannen van aanpak elkaar of de Gemeentewet soms tegen.⁹²⁶ Dat kan tot gevolg hebben dat informatie uit voorgesprekken wordt gebruikt tijdens het onderzoek of in het rapport, terwijl met getuigen anders is afgesproken of in verordeningen anders staat vermeld.⁹²⁷ Daarnaast zijn er onderzoeksrapporten waarvan de uitkomsten oncontroleerbaar zijn, omdat ze tot stand zijn gekomen op basis van informatie uit besloten voorgesprekken. Dat komt de democratische legitimatie niet ten goede.⁹²⁸ Het komt daardoor ook voor dat getuigen veel vertellen, omdat hen vertrouwelijkheid is beloofd die vervolgens niet (helemaal) wordt nagekomen, hetgeen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zoals de casestudies van Apeldoorn duidelijk maakt.⁹²⁹

⁹²⁴ Zie paragraaf 5.5.3; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹²⁵ Zie paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹²⁶ Zie paragraaf 6.4.2; paragraaf 7.4.2; paragraaf 8.4.2.

⁹²⁷ Zie paragraaf 5.4.7; paragraaf 6.4.2.

⁹²⁸ Zie paragraaf 6.5.2; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹²⁹ Zie paragraaf 6.5.2; paragraaf 6.7.3.

9.7.5. Verhoren

Dat verhoren in beginsel, op grond van artikel 155c, zesde lid, Gemeentewet, openbaar gehouden moeten worden, zou de waarheidsvinding ten goede moeten komen, doordat het getuigen onder druk zou zetten de waarheid te spreken. Eerder in dit hoofdstuk werd echter al gesteld dat getuigen juist meestal minder informatie geven tijdens de openbare verhoren dan tijdens de besloten voorgesprekken, wat de waarheidsvinding dus niet ten goede komt. De openbaarheid van de verhoren draagt dus evenmin bij aan de democratische legitimatie van het onderzoek, juist omdat het enquêtecommissies niet lukt alle informatie in de openbaarheid te brengen, zoals de casestudies naar de lokale enquêtes van Landerd en Groningen duidelijk maken.⁹³⁰

Wel draagt de openbaarheid bij aan het verantwoordingsproces (zie par. 9.5). Omdat de dossierstudie en de voorgesprekken zich allemaal in beslotenheid afspelen, zijn de verhoren het moment waarop de enquêtecommissies getuigen in het openbaar verantwoording af laten leggen. Maar daarvoor zijn de openbare verhoren niet bedoeld.

9.7.6. Het onderzoeksdossier

Vaak weten gemeenteraden niet dat zij de door de enquêtecommissie opgelegde geheimhouding weer konden en kunnen opheffen.⁹³¹ Dat heeft tot gevolg dat ook na afronding van het onderzoek, de informatie die tijdens het onderzoek is verzameld en de procedurele stukken van het onderzoek ontoegankelijk is, wat de democratische legitimatie van het onderzoek niet ten goede komt.⁹³² Derden kunnen maar moeilijk nagaan hoe de enquêtecommissies tot bepaalde conclusies zijn gekomen. Sowieso weten enquêtecommissies, in tegenstelling tot de parlementaire enquêtecommissie, vaak niet welke stukken in het onderzoeksdossier zouden moeten zitten. Bij de lokale enquête van Groningen werd zelfs bewust, in dit geval op advies van het externe onderzoeksbureau, informatie aan de openbaarheid onttrokken, door deze niet langer onderdeel van het onderzoeksdossier te laten zijn. En bij de lokale enquête van Apeldoorn werd zelfs informatie vernietigd, waartoe overigens meerdere verordeningen de bevoegdheid geven.⁹³³ Dat is opvallend, omdat uit de casestudies ook blijkt dat enquêtecommissies graag transparantie willen over het onderzoek, ook met het oog op

⁹³⁰ Zie paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹³¹ Zie paragraaf 6.7.4; paragraaf 7.7.4; paragraaf 8.7.3.

⁹³² Zie paragraaf 6.7.4; paragraaf 7.7.4.; paragraaf 8.7.3.

⁹³³ Zie paragraaf 5.5.8; paragraaf 6.8.4; paragraaf 8.7.3.

de democratische legitimatie.⁹³⁴

9.8. Het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces

9.8.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht wordt niet alleen gebruikt voor het vergaren van informatie. Uit het onderzoek blijkt dat het lokale enquêterecht ook vaak wordt gebruikt als – onderdeel van het politieke – verantwoordingsproces. Daarmee wordt bedoeld dat gemeenteraden of enquêtecommissies met een lokale enquête of afzonderlijke bevoegdheden, het college en ambtenaren willen dwingen verantwoording af te leggen, vaak mede om aan het electoraat het signaal af te geven dat de gemeenteraad – namens hen – tegen het handelen van het college optreedt.⁹³⁵

Dat de gemeenteraad het college ter verantwoording roept op grond van de bevindingen van een lokale enquête is niet vreemd. Het lokale enquêterecht is immers juist bedoeld om de gemeenteraad van informatie te voorzien waarmee het college kan worden gecontroleerd. Ook de wens van de gemeenteraad om met de lokale enquête het signaal te willen afgeven dat de zaak ernstig wordt opgenomen – met het oog op electoraal gewin – is niet heel verrassend. De gemeenteraad is nu eenmaal een democratisch gekozen volksvertegenwoordigend orgaan, waarbij het logischerwijs ook draait om het onderhouden van de relatie met het electoraat. Het was echter niet de bedoeling van de wetgever en werd zelfs onwenselijk gevonden, dat het verantwoordingsproces en electorale belangen ook een rol zouden spelen tijdens een lokale enquête. Dit zou immers mogelijk leiden tot een oneigenlijk gebruik van het controle-instrument, maar zou ook bijvoorbeeld door kunnen werken in de samenstelling van de commissie en uiteindelijk de objectiviteit van het onderzoek (par 9.8.2). Daarnaast zorgt het ervoor dat het verantwoordingsproces zich verplaatst van het openbare raadsdebat naar openbare verhoren en wordt niet het college ter verantwoording geroepen, maar individuele ambtenaren (par 9.8.3).

9.8.2. Objectiviteit

Voor het samenstellen van de enquêtecommissie eist de Gemeentewet, in artikel

⁹³⁴ Zie paragraaf 7.6.2; paragraaf 8.5.3.

⁹³⁵ Zie paragraaf 5.4.3; paragraaf 5.4.4.; paragraaf 5.6.3.; paragraaf 5.6.4; paragraaf 6.4.2; paragraaf 6.6.2; paragraaf 6.7.4; paragraaf; paragraaf 7.4.2; paragraaf 7.6.2; paragraaf 7.7.3; paragraaf 8.3.2.

155 vierde lid jo artikel 82, derde lid, Gemeentewet, alleen dat sprake is van een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de gemeenteraad vertegenwoordigende groeperingen. In de praktijk blijkt dat de vorming van de enquêtecommissies, ondanks de goede wil van de gemeenteraad, vaak het resultaat is van onderhandelingen tussen verschillende fracties die invloed willen hebben op het onderzoeksproces en de mogelijke uitkomsten van de enquête.⁹³⁶ Gemeenteraden kiezen doorgaans bewust voor een samenstelling waarmee draagvlak gecreëerd wordt in de gemeenteraad voor het onderzoek en waarin raadsleden worden benoemd vanwege hun betrokkenheid bij het dossier of hun politieke vooraanstaande positie.⁹³⁷ Of raadsleden ervaring hebben met het doen van onderzoek, speelt zelden een rol. De zeer ruim uitgelegde eis dat de commissie een ‘evenwichtige vertegenwoordiging’ van de gemeenteraad moet zijn (art 155a lid 4 jo art. 82 lid 3 Gemeentewet), biedt voldoende ruimte voor verschillende samenstellingen. Vanuit het oogpunt van het verkrijgen van democratische legitimatie voor het onderzoek, is het ook nog begrijpelijk dat gemeenteraden voor een bepaalde samenstelling kiezen die die legitimatie garandeert, voor het onderzoek en de uitkomsten.⁹³⁸ Een lokale enquête heeft immers veel minder zin, als de meerderheid van de gemeenteraad niet bereid is iets met de uitkomsten te doen.

De casestudies maken duidelijk dat bij enquêtecommissies het gevaar en de mogelijkheid bestaat dat de enquêtecommissie het onderzoek of de uitkomsten stuurt in een bepaalde richting of zelfs informatie weglaat. Redenen daarvoor zijn de wenselijkheid of onwenselijkheid van de uitkomsten (die zij niet kunnen uitleggen of juist willen uitleggen aan hun electoraat), de wens om wethouders te beschermen of juist te laten vallen, voorkoming van een politieke crisis of het beschermen van persoonlijke belangen.⁹³⁹ De lokale enquête van Landerd laat duidelijk zien hoe politieke en ook persoonlijke belangen beïnvloeden hoe en welke informatie de gemeenteraad krijgt.⁹⁴⁰ De lokale enquête van Groningen illustreert dat het belang van waarheidsvinding gaandeweg het onderzoek steeds meer overschaduwde kan raken door het belang van verantwoording en het willen afgeven van een signaal, tot op het punt dat achteraf wordt geoordeeld dat de lokale enquête uiteindelijk niet was gegaan over waarheidsvin-

⁹³⁶ Zie paragraaf 6.3.1; paragraaf 6.4.5; paragraaf 7.3.1; paragraaf 7.3.5; paragraaf 8.3.1; paragraaf 8.3.5.

⁹³⁷ Zie paragraaf 5.4.9; paragraaf 6.4.5; paragraaf 7.3.1; paragraaf 7.3.5; paragraaf 8.3.1; paragraaf 8.3.5.

⁹³⁸ Zie paragraaf 6.3.5.

⁹³⁹ Zie paragraaf 5.5.7; paragraaf 6.6; paragraaf 7.6; paragraaf 8.6.

⁹⁴⁰ Zie paragraaf 8.6.

ding.⁹⁴¹ Zelfs over de lokale enquête van Apeldoorn, waar de enquêtecommissie waarheidsvinding van groot belang achtte, werd achteraf geoordeeld dat niet de volledige waarheid was achterhaald als gevolg van (politieke) sturing.⁹⁴² Gemeenteraden lijken dergelijke sturing echter geen probleem te vinden, omdat de afgelegde verantwoording door getuigen en het afgegeven signaal, in ieder geval bij de casestudies, minstens zo belangrijk worden gevonden.⁹⁴³

9.8.3. Verschuiving van het verantwoordingsproces en de verantwoordelijkheid

Een belangrijke en vaak gebruikte reden om getuigen openbaar te horen, is de mogelijkheid ambtenaren en het college – raadsleden daarvan uitgezonderd – te dwingen openbaar verantwoording af te leggen. Soms wordt aan de verhoren zelfs (bewust of onbewust) het karakter gegeven van een strafrechtelijk verhoor, waarbij het gaat om het aanwijzen van schuldigen.⁹⁴⁴ Dergelijk gebruik van de bevoegdheid om getuigen – gedwongen – openbaar te verhoren is niet alleen in strijd met het doel van de bevoegdheid, maar ook onwenselijk in het licht van het verantwoordingsproces.

Door collegeleden te dwingen verantwoording af te leggen tijdens de openbare verhoren, verplaatst het (politieke) verantwoordingsproces zich van het openbare raadsdebat naar de openbare verhoren. Daardoor worden de overige raadsleden, die niet in de commissie zitting hebben, uitgesloten van het verantwoordingsproces. Weliswaar kan nog een raadsdebat worden gehouden na afronding van het onderzoek, maar de casestudies laten zien dat in die fase eigenlijk nauwelijks echte verantwoording plaatsvindt.⁹⁴⁵ Bij de lokale enquête van Apeldoorn was de wethouder al weg, voordat de gemeenteraad met hem over de uitkomsten kon debatteren.⁹⁴⁶

Het college legt dus niet zozeer verantwoording af aan de gemeenteraad, maar primair aan de enquêtecommissie. Dit is niet in lijn met het uitgangspunt van de vertegenwoordigende democratie. Bij een lokale enquête wordt het verantwoordingsproces beheerst door de verplichte medewerking van onder anderen

⁹⁴¹ Zie paragraaf 7.3.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 7.6.

⁹⁴² Zie paragraaf 6.6.

⁹⁴³ Zie paragraaf 6.6; paragraaf 7.6; paragraaf 8.6.

⁹⁴⁴ Zie Paragraaf 5.4.3; paragraaf 5.4.4; paragraaf 5.5.3; paragraaf 5.5.4; paragraaf 6.5.2; paragraaf 7.5.2; paragraaf 8.5.2.

⁹⁴⁵ Zie paragraaf 6.7.1; paragraaf 7.7.1; paragraaf 8.7.1.

⁹⁴⁶ Zie paragraaf 6.7.1.

collegeleden, zoals neergelegd in artikel 155b Gemeentewet, en kan weigering strafrechtelijk gesanctioneerd worden. De gemeenteraad kan het college, of een van de collegeleden, dus niet alleen politiek sanctioneren, maar ook strafrechtelijk laten vervolgen bij weigering verantwoording af te leggen tijdens de openbare verhoren. Bij de parlementaire enquête oordeelt de wetgever, dat een dergelijke praktijk in strijd is met de constitutionele verhouding tussen een bewindspersoon en volksvertegenwoordiger, wat voldoende reden is om ministers niet tot medewerking te verplichten. De lokale enquête maakt nog wel inbreuk op die verhoudingen.

Een tweede gevolg van de openbare getuigenverhoren, als onderdeel van het verantwoordingsproces, is dat ook ambtenaren ter verantwoording worden geroepen, terwijl ambtenaren geen politici zijn en daarom geen politieke verantwoordelijkheid dragen. Zij zijn ook geen verantwoording verplicht aan het electoraat. De casestudies van Landerd en Apeldoorn laten zien wat de gevolgen kunnen zijn als ambtenaren wel verplicht worden in het openbaar verantwoording af te leggen. Ambtenaren dienen via de arbeidsrechtelijke verhouding te worden aangesproken op hun handelen, wat bijvoorbeeld na de lokale enquête van Apeldoorn ook gebeurde.

9.9. Slotbeschouwing

De wetgever had grote verwachtingen van het lokale enquêterecht. Met het lokale enquêterecht zou de gemeenteraad alle feitelijke informatie moeten kunnen achterhalen over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Met die informatie zou de gemeenteraad het college moeten kunnen controleren.

Ondanks de gewichtigheid die de wetgever gaf aan het lokale enquêterecht en het belang van het controle-instrument voor de controlerende rol van de gemeenteraad, is de manier waarop het lokale enquêterecht is geregeld in de Gemeentewet, vrij mager. De Gemeentewet bevat vrij weinig waarborgen die ervoor zorgen dat het lokale enquêterecht wordt gebruikt zoals de wetgever het voor ogen heeft. En dat is niet zonder consequenties. Gemeenteraden kunnen bijvoorbeeld lang niet altijd gebruik maken van het lokale enquêterecht, ondanks dat wel sprake is van een informatieachterstand. Gemeenteraden zijn namelijk voor het gebruik van het lokale enquêterecht vaak ook afhankelijk van de relatie tussen de coalitiepartijen en het college. Ook kunnen niet alle gemeenten een lokale enquête betalen of wordt het onderzoek beperkt door capaciteits-

gebrek. Daarnaast lijkt de reikwijdte van het lokale enquêterecht te beperkt te zijn voor gemeenteraden, die vaak ook hun eigen rol (willen) onderzoeken.

Als wel een lokale enquête wordt gehouden, dan lukt het enquêtecommissies om zowel schriftelijk als mondeling veel informatie te vergaren. Veelal werken getuigen, ongeacht of zij daartoe verplicht zijn, mee aan het onderzoek. Ook de voorgesprekken vormen, ondanks dat de Gemeentewet daarover niets regelt, een belangrijke bron van informatie.

Zelden lukt het enquêtecommissies om álle informatie te achterhalen, als gevolg van incomplete archieven. De verhoren bieden daarbij geen uitkomst, omdat getuigen bij verhoren vaak minder informatie geven en verhoren vooral gebruikt worden voor het verantwoordingsproces. Dergelijk gebruik had de wetgever niet voor ogen, maar de Gemeentewet verbiedt het ook niet. De dwangmiddelen bieden, op het vorderen van informatie na, ook weinig uitkomst. Enquêtecommissies weten niet hoe ze de dwangmiddelen moeten gebruiken.

Het belang van het beschermen van de persoonlijk levenssfeer lijkt vrij weinig een rol te spelen bij lokale enquêtes. Zelden betrekken gemeenteraden en enquêtecommissies de belangen van getuigen bij de te maken keuzes, zoals het vaststellen van de onderzoeksvraag, het vorderen van bescheiden en het horen van getuigen. Bij de vraag of getuigen moeten worden gehoord, wordt in het belang van het verantwoordingsproces, zelfs bewust het risico genomen dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad. Daartegen kunnen getuigen maar weinig ondernemen, ze zijn nou eenmaal verplicht mee te werken en hebben vaak geen kennis van de rechtsbescherming die tegen dergelijke beslissingen openstaat.

Gemeenteraden gebruiken het controle-instrument niet altijd lichtzinnig. Met regelmaat worden eerst lichtere controle-instrumenten gebruikt, wat niet alleen getuigen beschermt, maar gemeenteraden ook kosten en capaciteit bespaart. Desondanks neemt het gebruik van het lokale enquêterecht als ultimum remedium wel af. De openbare verhoren worden zelden gebruikt voor het verkrijgen van informatie. Meestal hebben de enquêtecommissies alle informatie al voorafgaand aan de verhoren, waardoor het gebruik van die bevoegdheid vaak niet voldoet aan de randvoorwaarde dat bevoegdheden alleen gebruikt mogen worden als ultimum remedium.

De ideale situatie, waarbij lokale enquêtecommissies een balans vinden tussen openbaarheid en beslotenheid, waardoor het onderzoek voldoende democrati-

sche legitimatie krijgt, het getuigen aanzet – en niet weerhoudt – om informatie te geven, het onderzoek niet wordt beïnvloed én ook de persoonlijke levenssfeer van getuigen zo veel mogelijk wordt beschermd, lijkt ook maar moeilijk te worden gevonden. Enquêtecommissies weten niet hoe geheimhouding moet worden opgelegd en kiezen daarom vaak, in strijd met de Gemeentewet, voor collectieve geheimhouding. Er zijn soms tegenstrijdige bepalingen over de manier waarop informatie van getuigen uit voorgesprekken mag worden gebruikt tijdens het onderzoek, waardoor de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad. De verhoren worden meestal openbaar gehouden. Dat blijkt de waarheidsvinding noch de persoonlijke levenssfeer van getuigen ten goede te komen. En ten slotte kan zelden worden nagegaan hoe een enquêtecommissie tot bepaalde conclusies is gekomen, omdat het onderzoekdossier geheim is of informatie zelfs is vernietigd.

Waarheidsvinding blijkt lang niet altijd de belangrijkste reden te zijn om een lokale enquête te houden. Het controle-instrument wordt met regelmaat ook gebruikt als verantwoordingsproces. Vooral de openbare verhoren worden daarvoor gebruikt. Dergelijk gebruik van het lokale enquêterecht beïnvloedt de objectiviteit van de commissieleden, doet het verantwoordingsproces verschuiven van het openbare raadsdebat naar de openbare verhoren, maakt ambtenaren verantwoordelijk, daar waar het college die verantwoordelijkheid zou moeten dragen, en beschadigt de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Al met al lijkt het lokale enquêterecht de enquêtecommissie wel in staat te stellen om veel informatie te vergaren. Het lukt enquêtecommissies alleen niet om alle feitelijke informatie te verzamelen. Evenmin wordt het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer bij het gebruik van het lokale enquêterecht betrokken. De vraag die nog rest, is hoe het precies komt dat door de huidige regeling in de Gemeentewet het gebruik van het lokale enquêterecht niet voldoet aan de verwachtingen van de wetgever.

10. Conclusies

10.1. Inleiding

Het lokale enquêterecht is het zwaarste controle-instrument dat de gemeenteraad heeft. Het is zwaar in vergelijking met andere controle-instrumenten, omdat het het enige controle-instrument is waarbij bepaalde personen, ook buiten het college om, verplicht kunnen worden mee te werken aan het onderzoek. De gemeenteraad en enquêtecommissie hebben zelfs bijzondere bevoegdheden waarmee die medewerking kan worden afgedwongen. De wetgever vond het bij de dualisering van het gemeentebestuur noodzakelijk dat de gemeenteraad over die vergaande bevoegdheden kan beschikken, zodat de gemeenteraad in staat is informatie te verzamelen over het door het college gevoerde bestuur. Met die informatie zou de gemeenteraad het college moeten kunnen controleren. Daarmee wordt de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt. Althans, daar gaat de wetgever vanuit.

Al twee decennia hebben de gemeenteraden de beschikking over het lokale enquêterecht. Nog niet eerder is beoordeeld of het lokale enquêterecht daadwerkelijk voldoet aan de verwachtingen van de wetgever. In dit hoofdstuk wordt, met de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek, de vraag beantwoord die in dit proefschrift centraal staat:

‘In hoeverre versterkt het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad?’

In dit hoofdstuk wordt deze vraag beantwoord, waarbij ook wordt ingegaan op de vraag hoe de controlerende rol door het enquêterecht beter kan worden versterkt. Dit hoofdstuk begint daarvoor in de tweede paragraaf met een bespreking van de kern van het lokale enquêterecht. In de derde paragraaf worden de juridische en praktische knelpunten besproken die de waarheidsvinding bemoeilijken. In de vierde paragraaf wordt beschreven hoe het komt dat de huidige regelgeving onvoldoende waarborgt dat de gemeenteraad en enquêtecommissie proportioneel gebruikmaakt van het lokale enquêterecht. Uiteindelijk zijn het niet alleen de juridische en praktische knelpunten, waardoor met het lokale enquêterecht niet altijd aan de verwachtingen voldoet, maar ook de manier waarop de gemeenteraad zich opstelt tegenover het college en de burgemeester. Dit komt aan de orde in paragraaf vijf. In de zesde en laatste paragraaf wordt in de slotconclusie een antwoord geformuleerd op de centrale onder-

zoeksvraag en wordt ook de vraag beantwoord op welke manier het lokale enquêterecht zo kan worden vormgegeven dat het de controlerende rol van de gemeenteraad – beter – versterkt.

10.2. De kern van het lokale enquêterecht

In de vorige hoofdstukken is uitgebreid besproken hoe het lokale enquêterecht is geregeld, wat de wetgever ermee wilde bereiken en hoe lokale enquête in de praktijk wordt gebruikt. Uit al die beschrijvingen en bevindingen is duidelijk geworden waar het bij het lokale enquêterecht in de kern om draait: het verkrijgen van alle feitelijke informatie over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur én de zekerheid dat die informatie op waarheid berust, met als randvoorwaarde dat bij het gebruik van het lokale enquêterecht geen disproportionele inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Het is analytisch van belang om een onderscheid te maken tussen het lokale enquêterecht als middel om de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken – door het kunnen vergaren van alle feitelijke informatie – en de randvoorwaarde dat het gebruik van het controle-instrument proportioneel moet zijn. Hoewel dit onderscheid analytisch kan worden gemaakt, lopen beide aspecten wel in elkaar over en beïnvloeden ze elkaar.

Controleren van het college en de burgemeester is een van de belangrijkste taken van de gemeenteraad. Controle betekent in dit verband dat de gemeenteraad in staat is te verifiëren of het college heeft gehandeld binnen de gestelde kaders en dat handelen desgewenst kan bijsturen. Die controlerende rol kan de gemeenteraad alleen uitoefenen als hij weet, en dus informatie heeft over, hoe het college of de burgemeester heeft gehandeld. Het lokale enquêterecht zou de gemeenteraad moeten verzekeren van die informatie, door middel van bevoegdheden en dwangmiddelen die ervoor zorgen dat de gemeenteraad daadwerkelijk alle feitelijke informatie krijgt – desnoods buiten het college om – én de zekerheid geven dat die informatie op waarheid berust: oftewel waarheidsvinding.

Naast dit instrumentele perspectief op controle kan ook een meer politiek perspectief worden onderscheiden. De controlerende rol gaat dan over het gebruik van controle-instrumenten om het electoraat of het college te laten zien dat een onderwerp belangrijk wordt gevonden. Voor dergelijke controle dient het lokale enquêterecht niet te worden gebruikt.

10. CONCLUSIES

Het lokale enquêterecht geeft de gemeenteraad bevoegdheden waarmee getuigen gedwongen kunnen worden informatie te geven, door bijvoorbeeld het inzetten van openbare macht of een strafrechtelijke vervolging, als getuigen niet meewerken. Die vergaande bevoegdheden en dwangmiddelen van het lokale enquêterecht maken dat de gemeenteraad en de enquêtecommissie, bij het gebruik van het lokale enquêterecht, een belangenafweging moeten maken tussen het belang van het verkrijgen van informatie en de bescherming van persoonlijke levenssfeer van getuigen. De wetgever wil namelijk niet dat het gebruik van het lokale enquêterecht een disproportionele inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat die belangenafweging een belangrijke randvoorwaarde vormt bij het gebruik van het lokale enquêterecht.

Gemeenteraden en enquêtecommissies kunnen lang niet altijd van tevoren inschatten of en hoe groot een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen is. Het zal dus vaak gaan om de vraag of de kans bestaat dat een inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van een getuige. Beoordeeld moet worden of die inbreuk proportioneel is en dus het belang van het verkrijgen van informatie zwaarder moet wegen dan de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Die inbreuk is in ieder geval niet proportioneel, als blijkt dat dezelfde informatie met een minder belastend controle-instrument of minder belastende bevoegdheid kan worden verkregen of als sprake is van een onrechtmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ook de vraag of het onderzoek in de openbaarheid of beslotenheid moet worden gehouden, moet worden betrokken bij die belangenafweging. Het openbaren van persoonlijke informatie van getuigen of het verhoren van getuigen in de openbaarheid kan immers grote gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zoals blijkt uit het onderzoek.

Wil het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad versterken op de manier waarop de wetgever dat verwacht, dan zou het controle-instrument de gemeenteraad dus in staat moeten stellen om alle feitelijke informatie te vergaren, waarmee het college gecontroleerd kan worden, en moeten waarborgen dat het controle-instrument daarbij niet disproportioneel wordt gebruikt. Toch stelt de huidige regeling en praktijk gemeenteraden en enquêtecommissies lang niet altijd in staat om aan die verwachting te voldoen.

10.3. Waarheidsvinding

10.3.1. Inleiding

Lokale enquêtes blijken gemeenteraden van veel informatie te voorzien. De rapporten waarin enquêtecommissies verslag doen van hun bevindingen bevatten vele pagina's aan informatie, afkomstig uit schriftelijke stukken, voorgesprekken en verhoren. Toch is de constatering dat gemeenteraden veel informatie krijgen niet voldoende om te concluderen dat het lokale enquêterecht bijdraagt aan de waarheidsvinding. Pas als álle feitelijke informatie wordt verkregen én wanneer de gemeenteraad er – redelijkerwijs – vanuit kan gaan dat die informatie op waarheid berust, is sprake van waarheidsvinding.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de manier waarop het lokale enquêterecht in de Gemeentewet is geregeld niet altijd bijdraagt aan het verkrijgen van alle informatie, waarheidsgetrouwe informatie of informatie waarmee het college gecontroleerd kan worden. Dit zijn knelpunten van juridische aard, die voortkomen uit belemmerende, onduidelijke en ontbrekende regelgeving. Daarnaast doen zich ook praktische knelpunten voor die de waarheidsvinding bemoeilijken.

10.3.2. Juridische knelpunten

Belemmerende regelgeving

De huidige regels zouden moeten zorgen dat informatie wordt verkregen waarmee het college kan worden gecontroleerd. Soms hebben de regels echter juist een tegenovergestelde uitwerking en werken ze de waarheidsvinding tegen. Een belangrijk voorbeeld is de beperking ten aanzien van de reikwijdte van het lokale enquêterecht. Artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet, beperkt het lokale enquêterecht tot het vergaren van informatie over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Die beperking zorgt ervoor dat gemeenteraden niet specifiek mede onderzoek mogen doen naar de manier waarop zij het college hebben gecontroleerd. Vermoedelijk wil de wetgever met die beperking voorkomen dat het lokale enquêterecht tussen raadsfracties onderling wordt gebruikt om politiek met elkaar af te rekenen, hoewel uit dit onderzoek dergelijk gebruik niet is gebleken. Gemeenteraden kunnen daardoor dus wel achterhalen hoe het college heeft gehandeld, maar niet hoe de gemeenteraad dat handelen heeft gecontroleerd of welke overwegingen ten grondslag liggen aan de kaders waarbinnen het college heeft gehandeld. Daardoor ontbreekt informatie over hoe de gemeenteraad het college in de toekomst beter kan controleren, terwijl dat wel zou passen bij de rol die de gemeenteraad heeft gekregen bij de dualiseringsoperatie van 2002.

10. CONCLUSIES

Gemeenteraden laten zich niet belemmeren door de beperkte reikwijdte van het lokale enquêterecht en onderzoeken vaak ook hun eigen rol. Op het moment dat gemeenteraden ook hun eigen rol onderzoeken, treden ze juridisch gezien buiten hun bevoegdheid. Daardoor krijgen ze vaak wel de benodigde informatie over hun eigen handelen, maar bestaat ook het risico dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen onrechtmatig wordt geschonden. Dit doet zich voor wanneer bijvoorbeeld dwangmiddelen worden gebruikt, omdat er in dat geval geen bevoegdheidsgrondslag voor die dwang is. Strikt genomen hoeft een getuige dan niet mee te werken, als zij bijvoorbeeld opgehaald worden door de openbare macht of onder ede worden gehoord, en zou de bestuursrechter of de strafrechter kunnen oordelen dat de enquêtecommissie buiten zijn bevoegdheid is getreden of iemand vrijspreken. Het kennisgebrek over de beperkte reikwijdte van het lokale enquêterecht en de mogelijkheid van bezwaar en beroep zorgt er echter voor dat het handelen van gemeenteraden en enquêtecommissies buiten hun bevoegdheid vooralsnog geen – juridische – consequenties heeft.

Ook artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, werkt belemmerend voor het verkrijgen van informatie. Bepaald is dat een enquêtecommissie alleen informatie mag vorderen die noodzakelijk is voor het doen van het onderzoek. Deze bepaling dwingt de enquêtecommissie om van tevoren, nog voordat ze de inhoud van de informatie kent, te beslissen over de noodzakelijkheid daarvan. Het onderzoek laat zien dat enquêtecommissies een dergelijke inschatting maar moeilijk kunnen maken. Het gevolg is dat enquêtecommissies informatie niet vorderen die wel van belang is, of juist te veel informatie vorderen, omdat ze geen informatie willen missen.

Een andere belemmering wordt gevormd door de bepaling van artikel 155d, tweede lid, Gemeentewet, waaruit volgt dat de openbare macht ingezet kan worden tegen een weigerachtige getuige. De manier waarop de bevoegdheid is geformuleerd, zorgt ervoor dat enquêtecommissies geen gebruik kunnen maken van deze bevoegdheid, omdat er in dat geval sprake zou zijn van strijd met artikel 8 EVRM. Als een getuige wordt opgehaald door de openbare macht, dan levert dat een inbreuk op diens lichamelijke integriteit op. Uit jurisprudentie blijkt dat de overheid wel een inbreuk mag maken op iemands lichamelijk integriteit en privéleven, maar dat het overheidsoptreden een basis moet hebben in het nationale recht, waarbij de wettelijke bepaling moet voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen.⁹⁴⁷ Eén van die kwaliteitseisen is dat de bevoegdheid niet te ruim

⁹⁴⁷ CASE OF RANINEN v. FINLAND, no. 20972/92, ECtHR (Chamber), Judgment (Merits and Just Satis-

geformuleerd mag zijn en het duidelijk moet zijn op welke manier inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen.⁹⁴⁸ De bepaling uit de Gemeentewet lijkt, vanwege de zeer ruime en onduidelijke formulering, niet aan die eisen te voldoen. Enquêtecommissies hebben dus niets aan deze bevoegdheid, omdat ze hem niet kunnen gebruiken zonder een onrechtmatige inbreuk te maken op de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

Onduidelijke regelgeving

Zoals eerder gesteld, is het lokale enquêterecht maar geregeld in een zestal artikelen. Het ligt voor de hand dat, vanwege de beperktheid van de regelgeving, die artikelen niet voor alle situaties een pasklare oplossing bieden. Dat veroorzaakt onduidelijkheid over het gebruik van het lokale enquêterecht en de mogelijkheid om informatie te vergaren.

De gemeenteraad kan alleen gebruik maken van het lokale enquêterecht, als daarvoor geld beschikbaar is. Weliswaar heeft de gemeenteraad het begrotingsrecht en kan dus zelf bepalen of middelen beschikbaar worden gesteld voor een lokale enquête, maar artikel 155f Gemeentewet geeft de verantwoordelijkheid voor het begroten van het lokale enquêterecht op de ontwerpbegroting, aan het college. Die bepaling lijkt te suggereren dat de gemeenteraad op dit punt geen zeggenschap zou hebben over de vraag of geld beschikbaar wordt gesteld voor het houden van een lokale enquête. Uit het onderzoek blijkt overigens ook dat gemeenteraden zich afhankelijk opstellen van het college voor de vraag of en hoeveel geld en beschikbaar is voor een te houden lokale enquête.

Naast de onduidelijkheid over wie geld voor een lokale enquête moet begroten, maakt artikel 155f Gemeentewet evenmin duidelijk op welk moment geld moet worden begroot. De wetgever lijkt aansluiting te hebben gezocht bij artikel 190 Gemeentewet, waarin is bepaald dat het college de ontwerpbegroting opstelt. Dat zou betekenen dat kosten voor een lokale enquête geraamd moeten worden op de ontwerpbegroting, vóórdat besloten wordt een lokale enquête te houden. De ontwerpbegroting wordt immers, op grond van artikel 190, eerste lid jo. artikel 191, eerste lid, Gemeentewet, door het college aan de gemeenteraad aan-

faction) of 16.12.1997, Reports 1997-VIII; EHRM 24 april 1990, § 27 (*Kruslin*); EHRM 29 juni 2006, 54934/00 (*Weber en Saravia*); EHRM 1 juli 2008, 58243/00, EHRC 2008/100 (*Liberty*).; *Telegraaf media/Nederland* (EHRM 22 november 2012, 39315/06, EHRC 2013/36; NbSr 2012/408)

⁹⁴⁸ NJ 1988, 534; EHRM, 02-08-1984, nr. 8691/79SERIESANR82/ *Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983; ECLI:NL:XX:1990:AD5851, Uitspraak, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 24-04-1990;

10. CONCLUSIES

geboden in het jaar voorafgaande aan het jaar waarover de ontwerpbegroting gaat. Toch maakt artikel 155f Gemeentewet die bedoeling onvoldoende duidelijk. Die onduidelijkheid zorgt ervoor dat zelden voorafgaand aan een lokale enquête daarvoor geld is begroot. Dat kan tot gevolg hebben dat gemeenteraden geen lokale enquête kunnen houden, op het moment dat zij dat wel willen.

Ten tweede lijkt het erop dat, wanneer van tevoren geen middelen beschikbaar zijn, vooral in kleine en middelgrote gemeenten de afweging wordt gemaakt om geen lokale enquête te houden. Vooral voor kleine gemeenten geldt dat ze er geen geld voor hebben. Lokale enquêtes kosten nou eenmaal veel geld, ook als die in kleine gemeenten worden gehouden. De kosten voor een lokale enquête zijn lang niet altijd hoger naarmate de gemeente groter is. De kosten zijn namelijk veel meer afhankelijk van het onderwerp. Eenzelfde onderzoek zal in een kleine gemeente daardoor niet minder kosten dan in een grote gemeente.

Duidelijkheid over het begroten van een eventuele lokale enquête zou ervoor kunnen zorgen dat gemeenteraden vaker in staat zijn een lokale enquête te houden, al zou het de ongelijkheid tussen gemeenten van verschillende groottes nooit helemaal op kunnen lossen. Grote gemeenten hebben nou eenmaal, naar rato, meer geld tot hun beschikking voor het doen van onderzoek dan kleine gemeenten.

Een andere onduidelijkheid betreft artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, waarin is bepaald dat de daar genoemde personen ‘verplicht zijn te voldoen aan een vordering van de onderzoekscommissie tot het verschaffen van (...) alle bescheiden waarover zij beschikken en waarvan naar het redelijk oordeel van de onderzoekscommissie inzage (...) nodig is voor het doen van een onderzoek.’ Het artikel maakt niet duidelijk welke soort informatie enquêtecommissies van getuigen mogen vragen. De casestudy van Apeldoorn laat zien dat de toelichting van de wetgever dat het woord ‘bescheiden’ ruim geïnterpreteerd moet worden, nog altijd onvoldoende duidelijkheid biedt, aangezien door de enquêtecommissie duizenden e-mails werden gevorderd.

De Gemeentewet biedt de gemeenteraad een aantal bevoegdheden om het verkrijgen van informatie af te dwingen, maar biedt geen duidelijkheid over de manier waarop de dwangmiddelen gebruikt moeten worden.

De enquêtecommissie heeft op grond van artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, de mogelijkheid om informatie van getuigen te vorderen. Een vordering verschilt van een gewone vraag om informatie, doordat getuigen verplicht zijn te

10. CONCLUSIES

voldoen aan een vordering en het weigeren te voldoen strafbaar is op grond van artikel 192 Sr. Het is voor enquêtecommissies en getuigen dus van belang te weten wanneer sprake is van een vordering. Dat maakt de Gemeentewet niet duidelijk. Uit het onderzoek blijkt dat op verschillende manieren informatie wordt gevraagd van getuigen, maar vaak is onduidelijk of die vraag een vrijblijvend verzoek inhoudt of een vordering. Dat komt doordat nergens wordt uitgelegd aan welke criteria voldaan moeten worden (bijvoorbeeld schriftelijk of ondertekend) wil sprake zijn van een vordering. Ook is niet duidelijk of informatie pas mag worden gevorderd nadat daar eerst (vrijblijvend) om is gevraagd. Overigens blijkt dat enquêtecommissies niet altijd eerst om informatie vragen, maar vaak de bedoeling hebben om onmiddellijk informatie te vorderen.

Een ander dwangmiddel betreft het, in artikel 155c, vijfde lid, Gemeentewet geregelde, horen van getuigen onder ede en de mogelijkheid om getuigen te laten vervolgen als zij de waarheid niet spreken. Deze bevoegdheid lijkt meer een symbolische en maatschappelijke functie te hebben dan een juridische. Enquêtecommissies weten niet precies wanneer ze aangifte mogen doen van meened en durven daar nu alleen toe over te gaan, als ze volledig zeker zijn van de leugenachtigheid van de afgelegde verklaring, terwijl met regelmaat vermoed wordt dat onwaarheden worden verteld.

Enquêtecommissies lijken ten slotte helemaal niét te weten hoe ze de openbare macht in zouden moeten zetten, tegen weigerachtige getuigen. Ze weten zelfs niet wie of wat de openbare macht is. De verplichting van getuigen mee te werken aan een verhoor is daardoor een lege huls.

Ontbrekende regelgeving

Uit de analyse van de regelgeving komt naar voren dat waarborgen ontbreken in de Gemeentewet, die ervoor zorgen dat alle informatie wordt verkregen, dit in tegenstelling tot de WPE 2008. De keuze om private partijen uit te sluiten van de verplichting mee te werken heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat, ondanks de bereidwilligheid van veel private partijen om vrijwillig mee te werken, soms toch belangrijke informatie wordt gemist. Doordat gemeenten steeds meer samenwerken met private partijen wordt de kans groter dat het gemis van die bevoegdheid er in de toekomst steeds vaker voor zorgt dat niet alle informatie wordt verkregen.

Ook missen enquêtecommissies de bevoegdheid om informatie ter plaatse op te halen. Als getuigen bijvoorbeeld zeggen informatie niet te hebben, dan kan de enquêtecommissie dat niet ter plaatse controleren. Getuigen kunnen dus weige-

10. CONCLUSIES

ren informatie te overhandigen met het argument de informatie niet te hebben. Dat enquêtecommissies niet aan getuigen mogen vragen informatie op schrift te stellen, doet ook afbreuk aan de mogelijkheid om alle informatie te kunnen krijgen, juist doordat blijkt dat de samenhang van informatie en de chronologie van groot belang is bij onderzoeken en die niet verkregen wordt bij de openbare verhoren.

Het onderzoek laat zien dat voorgesprekken veel belangrijke informatie opleveren. Het grote belang van de voorgesprekken, voor het verkrijgen van informatie, rechtvaardigt dat deze bevoegdheid in de Gemeentewet wordt geregeld, omdat op die manier enquêtecommissies altijd weten dat het houden van voorgesprekken mogelijk is en er geen onduidelijkheid ontstaat over de status van de voorgesprekken. Ondanks dat vaak voorgesprekken worden gevoerd, is het niet ondenkbaar dat enquêtecommissies zich nu niet bewust zijn van deze mogelijkheid, waardoor ze een belangrijke informatiebron missen.

Ook ontbreken waarborgen die bijdragen aan de zekerheid dat de verkregen informatie waarheidsgetrouw is. Zo zijn er bijvoorbeeld geen voorschriften, die ervoor zorgen dat het college de informatieverstrekking door ambtenaren niet beïnvloedt. Terwijl gebleken is dat colleges zich vaak bemoeien met de informatie die wordt verstrekt door ambtenaren. Het meest opvallend is dat de bevoegdheid om getuigen openbaar te verhoren, de bevoegdheid die het lokale enquêterecht zijn onderscheidende karakter geeft, zelden nieuwe informatie oplevert en de eed niet garandeert dat de waarheid wordt verteld.

10.3.3. Praktische knelpunten

De wetgever constateerde in 2002 dat een goed gemeentelijk bestuur een goed functionerende ambtelijke organisatie nodig heeft.⁹⁴⁹ Voor de gemeenteraad zou het van vitaal belang zijn dat de gemeenteraad over voldoende ondersteuning beschikt om zijn controlerende rol adequaat te kunnen vervullen.⁹⁵⁰ Het onderzoek laat zien dat enquêtecommissies, wegens gebrek aan (onderzoeks)kennis en gebrek aan tijd, grote behoefte hebben aan ondersteuning. Toch blijkt die ondersteuning onvoldoende adequaat geregeld.

⁹⁴⁹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 78.

⁹⁵⁰ Staatscommissie Dualsering 2000, p. 258; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 79.

10. CONCLUSIES

Enquêtecommissies worden veelal ondersteund door de raadsgriffier of een griffiemedewerker. Ondersteuning door enkel griffiemedewerkers bij een lokale enquête, blijkt vaak onvoldoende te zijn. De mogelijkheid om te regelen dat enquêtecommissies ambtelijk worden ondersteund, wordt vrijwel nooit gebruikt. De door Hessels geconstateerde spagaat van ambtenaren bij het ondersteunen van de gemeenteraad, tussen de loyaliteit van de ambtenaar aan het college en de bijstand die verleend moet worden aan de gemeenteraad, weerhoudt gemeenteraden en enquêtecommissies er ook bij een lokale enquête van zich ambtelijk te laten ondersteunen.⁹⁵¹ Iets wat de wetgever niet gezien lijkt te hebben. De suggestie van mogelijke belangenverstrengeling werd immers tijdens het debat van tafel geveegd.⁹⁵²

Het voorgaande heeft tot gevolg, dat enquêtecommissies voor ondersteuning zijn aangewezen op externe ondersteuners. Het gebruik van externe ondersteuning an sich is niet problematisch. Gemeenteraden maken vaak gebruik van externen bij bijvoorbeeld het doen van onderzoek. Het onderzoek laat echter zien dat enquêtecommissies niet alleen door externen ondersteund worden, maar vanwege hun gebrek aan kennis en kunde, de uitvoering van het lokale enquêterecht en de bijbehorende bevoegdheden – helemaal – uit handen geven aan de externe ondersteuners. De uitwerking van de onderzoeksvragen, het procesverloop, het verzamelen van informatie en de keuze welke informatie in het eindrapport komt, is daardoor veelal uit handen en zicht van de enquêtecommissie en dus de gemeenteraad, waardoor zij later aan het electoraat niet kunnen uitleggen hoe en waarom bepaalde bevoegdheden zijn gebruikt.

Dit is een probleem dat niet simpel is op te lossen. Het is bijvoorbeeld geen optie enquêtecommissies te verbieden zich te laten ondersteunen door externen. De casestudie van Landerd laat duidelijk zien dat het voor een enquêtecommissie zonder externe ondersteuners zeer moeizaam is een goed onderzoek te doen. Enquêtecommissies zijn dus afhankelijk van externe ondersteuning. Dat levert gelijk het tweede knelpunt op. Externe ondersteuning brengt hoge kosten met zich mee, zoals blijkt uit het onderzoek. Die vergroten de kans dat middelgrote en kleine gemeenten geen lokale enquête kunnen houden of geen lokale enquête kunnen houden met deugdelijke ondersteuning.

⁹⁵¹ Hessels 2018, p. 11/48/73/174/228.

⁹⁵² *Kamerstukken*, 2000/01, 27 751, nr. 6, p. 35.

Maar het gebrek aan kennis en ondersteuning is niet het enige praktische knelpunt. Een laatste praktisch knelpunt, waardoor de waarheidsvinding wordt bemoeilijkt, is dat gemeentelijke archieven zelden op orde lijken te zijn. Incomplete archieven hebben tot gevolg dat het vele malen moeilijker, zo niet onmogelijk, wordt om informatie te achterhalen. Dat archieven niet compleet zijn, lijkt voornamelijk te worden veroorzaakt door het niet naleven van de Archiefwet.

10.4. Proportionaliteit

10.4.1. Inleiding

Een lokale enquête vergt – meer dan andere controle-instrumenten – een belangafweging tussen de behoefte aan informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Bij die afweging moet, zoals herhaaldelijk beschreven, ook de vraag worden beantwoord of dezelfde informatie kan worden verkregen met een ander – minder belastend – controle-instrument (de *ultimum remedium* toets) en ook bij de vraag of bevoegdheden in het openbaar of in beslotenheid worden gebruikt, moeten de gevolgen voor getuigen worden betrokken. De huidige regelgeving biedt wel enige waarborgen die ervoor zouden moeten zorgen dat de gemeenteraad en enquêtecommissie door proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht, het belang van de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermen.

Zo mag de enquêtecommissie, op grond van artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet, alleen informatie vorderen die naar het redelijke oordeel van de enquêtecommissie nodig is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet direct dat die redelijkheid ook een evenredigheidsvereiste met zich meebrengt, al zou die er met een beetje goede wil wel ingelezen kunnen worden. En een redelijk oordeel suggereert dat de enquêtecommissie een afweging maakt, waar ook de belangen van getuigen bij betrokken kunnen worden.

Daarnaast mogen getuigen zich, op grond van artikel 155c, achtste lid, Gemeentewet, bij verhoren laten bijstaan, bijvoorbeeld door een advocaat of adviseur. Aan een getuige mag die bijstand alleen geweigerd worden om gewichtige redenen. Ook dat impliceert het maken van een belangenafweging.

Ten slotte heeft de wetgever de getuige bescherming geboden door de mogelijkheid tegen bepaalde besluiten in bezwaar en beroep te gaan, door in de par-

lementaire geschiedenis een aantal besluiten aan te merken als besluiten in de zin van de Awb.

Ondanks de beperkte wijze waarop de Gemeentewet getuigen bescherming biedt, gaat de wetgever ervan uit dat de gemeenteraad en enquêtecommissie bij het gebruik van het lokale enquêterecht ook het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen betreft. Desondanks blijkt uit dit onderzoek dat de persoonlijke levenssfeer zelden wordt betrokken bij enige beslissing of belangenafweging bij het gebruik van het lokale enquêterecht. De belangen van getuigen worden uit het oog verloren, ook dit keer mede door de nodige juridische knelpunten.

10.4.2. Juridische knelpunten

Belemmerende regelgeving

Dat verhoren in beginsel verplicht openbaar moeten worden gehouden, vormt een van de grootste bedreigingen voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Gebleken is dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen het meest en ergst geschonden wordt tijdens openbare verhoren. Alleen bij gewichtige redenen kan worden gekozen voor besloten verhoren. Het onderzoek laat echter zien dat enquêtecommissies het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zelden een gewichten reden vinden om te kiezen voor – minder belastende – besloten verhoren of zelfs van verhoren af te zien. De verplichting verhoren in beginsel openbaar te houden past, in principe, bij het uitgangspunt dat alle informatie moet worden verkregen. Openbaarheid zou in theorie getuigen kunnen dwingen de waarheid te vertellen, omdat zij kunnen worden betrappt op een leugen door derden. Het onderzoek echter laat zien dat de openbaarheid van de verhoren juist tot gevolg heeft dat getuigen minder informatie (durven te) geven. Enquêtecommissies worden door die bepaling dus niet alleen de mogelijkheid ontnomen om te kiezen tussen besloten of openbare verhoren ter bescherming van de belangen van getuigen, maar dit gaat ook ten koste van de waarheidsvinding.

Onduidelijke regelgeving

Onduidelijke regelgeving zorgt ervoor dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen onvoldoende wordt beschermd. De impliciete afweging die de enquêtecommissie moet maken bij het vorderen van informatie maakt bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk dat daarbij ook de belangen van getuigen moeten worden betrokken.

10. CONCLUSIES

Er heerst bovendien grote onduidelijkheid over de manier waarop geheimhouding kan worden opgelegd, waardoor niet alleen de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad, maar ook het onderzoek en de democratische legitimatie van de uitkomsten. Die onduidelijkheid zorgt ervoor dat enquêtecommissies vaak, in strijd met de Gemeentewet, een algemene geheimhouding opleggen. Desondanks wordt informatie uit voorgesprekken soms wel openbaar gemaakt, waardoor de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad. Daarnaast is ook gebleken dat, ondanks opgelegde geheimhouding, leden van de enquêtecommissie wel informatie deelden met hun fractie, partijbestuur of wethouder en is het dus maar de vraag hoe goed geheimhouding getuigen beschermt. Opgelegde geheimhouding lijkt dus in de praktijk tijdens het onderzoek niet zo veel te betekenen. De onduidelijkheid over hoe geheimhouding kan worden opgelegd en welke gevolgen dat heeft, heeft ook gevolgen voor de democratische legitimatie van het onderzoek. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de algemene geheimhouding er na het afronden van het onderzoek wel voor zorgt dat derden niet kunnen achterhalen hoe de enquêtecommissie tot bepaalde conclusies is gekomen.

De wetgever heeft wel gepoogd getuigen te beschermen, door de getuigen de mogelijkheid te geven om tegen bepaalde besluiten in bezwaar en beroep te gaan. Disproportioneel gebruik van bepaalde bevoegdheden mogen getuigen in theorie aan de bestuursrechter voorleggen. Die mogelijkheid wordt, anders dan in de parlementaire geschiedenis, nergens geëxpliceerd. Gemeenteraden, enquêtecommissies, externe ondersteuners noch getuigen weten daardoor dat die mogelijkheid bestaat. Het ontbreken van explicitering van deze mogelijkheid is echter niet het grootste probleem. Al wordt in de wettelijke regeling opgenomen dat tegen bepaalde besluiten bezwaar en beroep open staat, dan nog roept dat vele vragen op. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie belanghebbenden zijn en of de rechter wel mag beoordelen of een lokale enquête gehouden mag worden en wie moeten getuigen. Ook roept het de vraag op of de mogelijkheid van bezwaar en beroep, tegen bepaalde besluiten, niet te veel de constitutionele verhoudingen doorkruist, bijvoorbeeld wanneer het college in bezwaar kan gaan tegen een informatieverzoek van de gemeenteraad.

Wat het meest opvalt, is dat tegen het besluit om een dwangmiddel tegen getuigen in te zetten, zoals het inzetten van de openbare macht, geen bezwaar en beroep openstaat voor getuigen, terwijl die besluiten de grootste inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. In de praktijk vormt dit echter geen probleem, omdat de dwangmiddelen nauwelijks worden gebruikt.

Ontbrekende regelgeving

De wetgever gaat ervan uit dat gemeenteraden alleen gebruik maken van het lokale enquêterecht, als de verlangde informatie niet kan worden verkregen met een minder vergaand controle-instrument of minder vergaande bevoegdheid. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenteraden het lokale enquêterecht lang niet altijd als ultimum remedium gebruiken. De bevoegdheid om getuigen te verhoren wordt zelden als ultimum remedium gebruikt, omdat gemeenteraden vaak alle informatie al hebben en toch openbare verhoren houden. De Gemeentewet eist echter nergens proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht of de bijbehorende bevoegdheden.

Hoewel de wetgever de persoonlijke levenssfeer van getuigen erg belangrijk vindt, werd kennelijk niet de noodzaak gevoeld dit expliciet in de Gemeentewet te beschermen. De enige bescherming wordt geboden aan private partijen, die geen verplichting hebben mee te werken. De wetgever lijkt ervan uit te zijn gegaan dat private partijen de grootste inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer kunnen ondervinden. Het onderzoek laat echter zien dat ook de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van voornamelijk ambtenaren lang niet altijd gering is. Besef van de gevolgen, voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen, van de keuze tussen het gebruik van het lokale enquêterecht en lichtere middelen of bevoegdheden lijkt amper te bestaan.

Ook bij het formuleren van de onderzoeksvraag wordt geen rekening gehouden met de gevolgen van die formulering voor de belangen van getuigen. Het is de onderzoeksvraag die de grenzen van het onderzoek bepaalt en dus welke informatie getuigen moeten geven. Doordat nergens wordt bepaald hoe specifiek een onderzoeksvraag of de toelichting moet zijn en dat daarbij de belangen van getuigen moeten worden betrokken, worden onderzoeksvragen altijd zeer ruim geformuleerd. De verdere afbakening gebeurt dan wel door enquêtecommissies, maar zij zijn voor het gebruik van hun bevoegdheden enkel afhankelijk van de ruime, door de gemeenteraad geformuleerde onderzoeksvraag. Dit heeft als risico dat persoonlijke informatie van getuigen wordt gevraagd, of zij gedwongen worden die te geven, terwijl de informatie niet noodzakelijk is voor de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Hoewel ook door het vorderen en openbaar maken van schriftelijke informatie of informatie uit de voorgesprekken de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan worden geschaad, zijn het de openbare verhoren die de grootste inbreuk daarop maken. Nergens worden belangen van getuigen bij openbare verhoren beschermd. De bevoegdheid om getuigen openbaar te verhoren, wordt niet ex-

pliciet afhankelijk gemaakt van een evenredigheidsvereiste, nergens wordt de mogelijkheid geboden getuigen te beschermen tegen meekijkende pers en derden en ook kunnen getuigen zich niet beroepen op een verschoningsgrond, als hun persoonlijke levenssfeer onevenredig wordt geschonden. De nadere regels die gemeenteraden stellen in de verordeningen, beschermen getuigen evenmin, terwijl dat wel een plek zou zijn om die belangen verdere bescherming te kunnen bieden.

10.5. De politieke context

In de voorgaande paragrafen is besproken hoe het komt dat bij het gebruik van het lokale enquêterecht lang niet altijd gesproken kan worden van waarheidsvinding en het lokale enquêterecht niet altijd proportioneel wordt gebruikt. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het gebruik van het lokale enquêterecht en de invloed op de vraag of het controle-instrument de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, niet los kan worden gezien van de politieke context waarin de gemeenteraad dit controle-instrument gebruikt. Daarbij gaat het over de manier waarop de gemeenteraad zich opstelt ten opzichte van het college, in welke mate het college zich laat controleren en de mate waarin de gemeenteraad daadwerkelijk controle wil uitoefenen. Ook wordt met die politieke context bedoeld op de situaties waarin het lokale enquêterecht of afzonderlijke bevoegdheden worden gebruikt als verantwoordingsproces en niet voor waarheidsvinding.

De positie van de gemeenteraad

Het lokale enquêterecht zou moeten bijdragen aan de onafhankelijke informatiepositie van de gemeenteraad. Daarvoor zou het college geen invloed moeten kunnen hebben op de vraag of de gemeenteraad het lokale enquêterecht gebruikt en op de mate waarin informatie wordt verkregen van anderen dan van het college. De vraag of het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, kan dus niet los worden gezien van de vraag in welke mate de gemeenteraad zich dualistisch opstelt. Het onderzoek laat zien dat naar mate de verhouding tussen de gemeenteraad en het college meer dualistisch is, de gemeenteraad eerder gebruik kan maken van het lokale enquêterecht en ook onafhankelijk van het college informatie kan vergaren. Desondanks kan een gemeenteraad die zich onafhankelijk van het college positioneert, een bepaalde mate van afhankelijkheid niet voorkomen. De gemeenteraad is namelijk altijd afhankelijk van een of meer coalitiepartijen voor het houden van een lokale enquête en die coalitiepartijen hebben altijd enige verbondenheid met het college.

Het verantwoordingsproces

Hoe het lokale enquêterecht ook is of wordt vormgegeven, er kan alleen sprake zijn van waarheidsvinding en proportioneel gebruik, als de gemeenteraad het lokale enquêterecht daarvoor ook wíl gebruiken. Dit is echter lang niet altijd het geval, zoals blijkt uit dit onderzoek.⁹⁵³ Het gaat gemeenteraden en enquêtecommissies vaak helemaal niet – alleen – om het achterhalen van alle informatie, maar veelal om het belang van het verantwoordingsproces. Daarbij speelt het signaal dat daarvan uitgaat ook vaak een belangrijke rol. Het belang van het verantwoordingsproces heeft invloed op de wijze waarop de enquêtecommissie wordt samengesteld en welke uitkomsten aan de gemeenteraad worden gerapporteerd. Vooral de openbare verhoren worden gebruikt als verkapt verantwoordingsproces, waarin collegeleden en ambtenaren gedwongen worden in het openbaar verantwoording af te leggen.

Door gebruik van het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces, ontstaat het risico dat de verantwoording die normaliter wordt afgelegd door het college aan de gemeenteraad verschuift, van het openbare politieke raadsdebat naar de – gedeeltelijke besloten – lokale enquête en van het college naar ambtenaren. Verschuiving van het verantwoordingsproces is onwenselijk, omdat het college dan geen verantwoording aflegt aan de gemeenteraad, maar enkel aan de enquêtecommissie, wat niet in lijn is met het uitgangspunt van de vertegenwoordigende democratie. Daarbij wordt het verantwoordingsproces niet langer beheerst door de politieke verantwoordingsplicht van artikel 169 en 180 Gemeentewet, waarbij niet voldoen alleen politiek gesanctioneerd kan worden, maar door een medewerkingsplicht met mogelijke strafrechtelijke sancties. De gemeenteraad kan zelfs dwangmiddelen inzetten om ervoor te zorgen dat het college verantwoording aflegt. Net zoals bij de parlementaire enquête werd geoordeeld, is dat in strijd met de constitutionele verhouding tussen een bewindspersoon en volksvertegenwoordiger. Ook is het onwenselijk dat het verantwoordingsproces bij de openbare verhoren zich niet alleen richt op het college, maar ook op individuele ambtenaren. Daardoor wordt inbreuk gemaakt op de norm dat het college (politiek) verantwoording dient af te leggen aan de gemeenteraad, over het eigen handelen en over het handelen van de aan het college ondergeschikte ambtenaren. De onwenselijkheid van het gebruik van het lokale enquêterecht als verkapt verantwoordingsproces, lijkt bij de beslissing het lokale enquêterecht te gebruiken geen rol te spelen. Gemeenteraden

⁹⁵³ Peter en Castenmiller trekken diezelfde conclusies meer in algemene zin in hun onderzoek: Peters en Castenmiller 2019, p. 60.

10. CONCLUSIES

en enquêtecommissies kiezen zelfs vaak bewust voor dergelijk gebruik van het lokale enquêterecht.

De huidige regeling biedt weinig bescherming tegen het gebruik van het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces. De bepaling dat de gemeenteraad met het lokale enquêterecht onderzoek kan doen, regelt niet welke belangen met dat onderzoek moeten worden gediend. Het belang van het politieke verantwoordingsproces lijkt vaak zo'n grote rol te spelen, dat het zelden gaat over de belangenafweging tussen het belang van waarheidsvinding en de persoonlijke levenssfeer van getuigen, maar vaker over de afweging van het belang van het verantwoordingsproces tegenover de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Daarbij moet steevast de persoonlijke levenssfeer wijken.

De vraag is of een wettelijke regeling uitkomst kan bieden. De gemeenteraad is nou eenmaal een orgaan dat bestaat uit personen en partijen die allemaal hun eigen achterban willen en moeten vertegenwoordigen. Die vertegenwoordigende functie loopt ook door in de controlerende rol van de gemeenteraad. Volgens de wetgever biedt de controlerende rol van de gemeenteraad ook "bij uitstek de mogelijkheid om zijn centrale rol in het lokale politieke debat te profileren en hierdoor de belangstelling voor de gemeentepolitiek bij de burgers te herwinnen."⁹⁵⁴ Controle heeft nou eenmaal ook een legitimerende functie, zoals werd beschreven in het tweede hoofdstuk, bijvoorbeeld door het gebruik van controle-instrumenten met ideologische doeleinden, door bepaalde standpunten te benadrukken, ter beïnvloeding van of sturing naar een bepaald resultaat of om op die manier het electoraat te bereiken of diens steun te behouden.⁹⁵⁵

Hoe kan de wetgever verwachten dat een gemeenteraad en leden van de enquêtecommissie zich bij het gebruik van het lokale enquêterecht enkel richten op het verkrijgen van informatie, zonder enig politiek belang een rol te laten spelen, als dat gebruik dient voor de controlerende rol die dus per definitie politieke geladen is? Politiek gebruik kan haast niet worden uitgesloten. De keuze een lokale enquête te houden, mede op grond van politieke redenen, kan zelfs bijdragen aan de politieke profilering van de raad. Het is echter onwenselijk, en soms zelfs verwerpelijk, als die politieke redenen ook tijdens het onderzoek een rol spelen, bijvoorbeeld als getuigen publiekelijk aan de schandpaal worden ge-

⁹⁵⁴ *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29-30.

⁹⁵⁵ Beck 1987, p. 17/27-28; Bax, Boon & Menting 1995; Staatscommissie Dualisering 2000, p. 250; *Kamerstukken II*, 2000/01, 27 751, nr. 3, p. 29-30; Peters & Castenmiller, 2019, p. 2

nageld en de bevoegdheden worden gebruikt voor politiek gewin. Dat kan grote nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Uiteindelijk komt het neer op de vraag wat voor de wetgever zwaarder weegt.

10.6. Slotconclusie

Wat is nu, gelet op het voorgaande, de functionele waarde van het lokale enquêterecht? Versterkt het controle-instrument de controlerende rol van de gemeenteraad? Uit de vorige paragrafen kan worden afgeleid dat er wel heel veel knelpunten zijn, waardoor het controle-instrument in zijn huidige vorm niet bijdraagt aan het verkrijgen van alle feitelijke informatie en waarbij is geborgd dat het lokale enquêterecht proportioneel wordt gebruikt. In zoverre is het korte antwoord dat de controlerende rol van de gemeenteraad niet wordt versterkt. Toch is deze conclusie niet geheel juist en in ieder geval te weinig genuanceerd.

Het lokale enquêterecht blijkt een belangrijke functie te vervullen in de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Het gebruik van het lokale enquêterecht verschaft de gemeenteraad veel informatie. Dat die informatie meestal ook verkregen had kunnen worden met andere controle-instrumenten, neemt niet weg dat het controle-instrument in zoverre dus wél bijdraagt aan de versterking van de informatiepositie van de gemeenteraad.

De waarde van het lokale enquêterecht wordt het meest bepaald door de politieke verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college. In die verhoudingen versterkt het lokale enquêterecht namelijk wel degelijk de positie van de gemeenteraad, door het gebruiken van het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces. Gemeenteraden geven met het houden van een lokale enquête een heel duidelijk signaal af aan het electoraat en het college, bijvoorbeeld dat ze onafhankelijk zijn en het onderwerpen serieus nemen, wat bijdraagt aan de politieke profilering van bepaalde fracties of de gemeenteraad als geheel. Die politieke profilering is óók een onderdeel van de controlerende rol van de gemeenteraad, zoals blijkt uit het tweede hoofdstuk, dat de wetgever wilde versterken. Al wil de wetgever dat het lokale enquêterecht enkel voor informatievoorziening aan de gemeenteraad wordt gebruikt, van de gemeenteraad en de enquêtecommissie kan haast niet verwacht worden dat de politieke context, waarin het lokale enquêterecht wordt gebruikt, helemaal genegeerd wordt, juist omdat het een onderdeel is van de controlerende taak van de gemeenteraad. Nadere regels over de manier waarop bijvoorbeeld de enquêtecommissie samengesteld moet worden of welke uitkomsten in het eindrapport moeten worden opgenomen, zullen de politieke invloeden niet kunnen voorkomen. Het lokale enquête-

10. CONCLUSIES

recht is daarmee wel van belang voor de controlerende rol van de gemeenteraad, maar versterkt die niet op de manier die de wetgever voor ogen heeft.

Op grond van het voorgaande kan over het lokale enquêterecht hetzelfde oordeel worden geveld als dat Loeffen eerder verwoordde over het parlementaire enquêterecht: het gaat om het maken van een verhaal van het gebeurde, waarin dat gebeurde kan worden toegerekend aan personen. Lokale enquêtes hebben, net als parlementaire enquêtes, een meer symbolische, rituele of reinigende functie, waarbij het eerder gaat om het vinden van een waarheid dan om dé waarheid en het is bedoeld om de gewichtigheid van het instrument en de ernst van situatie te onderstrepen.⁹⁵⁶

Afgevraagd kan worden of het lokale enquêterecht wel het juiste middel is om ervoor te zorgen dat de gemeenteraad een gelijkwaardige informatiepositie krijgt ten opzichte van het college. Vóór de dualisering was, zoals beschreven in hoofdstuk 3, daarin ongelijkheid ontstaan. Het college beschikte over meer kennis dan de gemeenteraad, vanwege de ondersteuning door het ambtenarenapparaat. De gemeenteraad had en heeft een dergelijke ondersteuning niet. De wetgever koos er niet voor die ongelijkheid op te heffen, door de gemeenteraad ook een gelijksoortig ambtenarenapparaat ter beschikking te stellen, maar bood alternatieven in de vorm van een griffie en meer controle-instrumenten. Het lokale enquêterecht was daarbij het ultieme controle-instrument, waarmee alle informatie zou kunnen worden verkregen. Maar het lokale enquêterecht blijkt nu geen oplossing te zijn, omdat de gemeenteraad alleen achteraf kan controleren hoe het college heeft gehandeld. Het controle-instrument levert de gemeenteraad dus nog steeds geen actuele informatie op, terwijl het college die wel heeft. Er is dus nog steeds vaak sprake van een informatieachterstand, waarbij de gemeenteraad voor de actuele informatie nog altijd grotendeels afhankelijk is van het college.

Al het voorgaande betekent niet dat het lokale enquêterecht geen toekomst heeft. Dat het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad niet versterkt zoals verwacht, neemt namelijk niet weg dat de waarde van het lokale enquêterecht, voor de controlerende rol van de gemeenteraad, wel kan worden versterkt. Die waarde kan worden vergroot door de regeling in de Gemeentewet aan te pakken, beter na te denken over wat gemeenteraden in de

⁹⁵⁶ Loeffen 2013, p. 67; Zie voor een literair treffend voorbeeld van een ‘verhaal’: C.R. Zafón, *Het labirint der geesten*, Signatuur 2017, p. 787.

10. CONCLUSIES

verordening moeten regelen en gemeenteraden een handreiking te bieden, die gebruikt kan worden als gemeenteraden een lokale enquête houden.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het regelen van het lokale enquêterecht in slechts een zestal wettelijke artikelen te veel onduidelijkheden en belemmeringen met zich meebrengt. De regeling is simpelweg te kort. Het nader laten uitwerken van het lokale enquêterecht door gemeenteraden blijkt daarvoor geen oplossing te bieden. De enige manier om de waarde van het lokale enquêterecht voor de controlerende rol van de gemeenteraad te versterken, is door de artikelen 155a tot en met 155f Gemeentewet te wijzigen en uit te breiden. Het aanpassen van de Gemeentewet kan helpen onduidelijkheden en belemmeringen weg te nemen, wat de waarheidsvinding en het proportionele gebruik van het lokale enquêterecht ten goede komt.

Zo wordt bijvoorbeeld de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, wanneer het gebruik van het controle-instrument niet langer beperkt zou zijn tot enkel het handelen van het college en de burgemeester. Als de gemeenteraad ook zijn eigen rol kan onderzoeken, kan worden geleerd hoe het college beter gecontroleerd kan worden. Bovendien sluit dit aan bij een in de praktijk gevoelde behoefte.

De waarheidsvinding kan verder worden vergroot, door bijvoorbeeld het noodzakelijkheidsvereiste dat nu wordt gesteld aan het vorderen van informatie, te laten vervallen en gewoon te bepalen dat schriftelijke informatie kan worden gevorderd. Het toevoegen van een bevoegdheid waarmee ook ter plaatse informatie kan worden opgehaald, vergroot de kans dat daadwerkelijk alle informatie wordt verkregen. Dat geldt ook voor de bevoegdheid om getuigen te vragen informatie op schrift te stellen. Ook zouden private partijen verplicht kunnen worden mee te werken, zodat de gemeenteraad verzekerd is van informatie, in die situaties dat een dossier wordt onderzocht waarin met private partijen is samengewerkt. Ook het opnemen van de mogelijkheid om voorgesprekken te voeren kan een bijdrage leveren aan het vergaren van alle informatie. Uit het onderzoek blijkt immers dat deze voorgesprekken een grote informatieve waarde hebben. Duidelijkheid over de status van het voorgesprek kan de medewerking van getuigen vergroten, doordat ze geen twijfel hoeven te hebben over de status van het gesprek.

Omdat enquêtecommissies weinig acht slaan op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, zou de Gemeentewet voor meer bescherming kunnen zorgen, door bijvoorbeeld de persoonlijke levenssfeer als verschoningsgrond in de Gemeen-

10. CONCLUSIES

tewet op te nemen. Om ervoor te zorgen dat het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden proportioneel gebruikt worden, zou de Gemeentewet ook kunnen voorzien in een bepaling die dat proportionele gebruik eist. Tevens kan in de Gemeentewet worden opgenomen hoe omgegaan moet worden met het al dan niet opleggen van geheimhouding. Ook is het van belang dat de Gemeentewet duidelijk maakt hoe en wanneer dwangmiddelen gebruikt worden. Het is daarbij niet alleen van belang dat duidelijk wordt wanneer sprake is van een vordering van informatie of wie wordt verstaan onder de 'openbare macht', maar dat de Gemeentewet ook duidelijke procedures voorschrijft over de wijze waarop de dwangmiddelen worden gebruikt. Tussenkoms van de rechter bij het gebruik van dwangmiddelen kan die bescherming vergroten. Bij de huidige regeling is er immers geen enkele rechtsbescherming tegen het gebruik van dwangmiddelen, omdat die besluiten niet zijn aangemerkt als besluit in de zin van de Awb. Sowieso is het van belang de rechtsbescherming van getuigen door de bestuursrechter nog eens goed onder de loep te nemen. Duidelijk moet worden wie, hoe en wanneer die rechtsbescherming kan worden ingeroepen.

Voor inspiratie voor de hiervoor genoemde aanpassingen van de Gemeentewet, en overige mogelijke aanpassingen die voortvloeien uit dit onderzoek, hoeft de wetgever niet ver te zoeken. Veel inspiratie kan gehaald worden uit de wijzigingen en aanvullingen van WPE 2008. Die wet voorzagt in wijzigingen van het parlementaire enquêterecht, die veelal voortkomen uit dezelfde of soortgelijke knelpunten, als bij het lokale enquêterecht. Zo werd bijvoorbeeld het evenredigheidsbeginsel van toepassing op alle bevoegdheden van het parlementaire enquêterecht en werd het mogelijk om van getuigen te vorderen dat zij informatie op schrift stellen, omdat bepaalde informatie zich beter leent voor het op schrift stellen dan voor een mondelinge vertaling.⁹⁵⁷ Ook werd de mogelijkheid van voorgesprekken in de wet neergelegd, om onduidelijkheden te voorkomen.⁹⁵⁸ De persoonlijke levenssfeer van getuigen kreeg meer bescherming, doordat getuigen een beroep kunnen doen op een verschoningsgrond, die strekt de persoonlijke levenssfeer te beschermen.⁹⁵⁹ Daarnaast is het voor een parlementaire enquêtecommissie mogelijk informatie ter plaatse op te halen, kan aan getuigen gevraagd worden informatie op schrift te stellen en zijn ook private partijen verplicht mee te werken.⁹⁶⁰ Daarnaast biedt de WPE 2008 meer duidelijkheid over

⁹⁵⁷ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 14-16.

⁹⁵⁸ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 22.

⁹⁵⁹ *Kamerstukken II*, 2005/06, 30 415, nr. 3, p. 43.

⁹⁶⁰ Artikel 7, eerste lid, WPE 2008; Artikel 5 WPE 2008; artikel 14 WPE 2008.

10. CONCLUSIES

de manier waarop dwangmiddelen kunnen worden gebruikt en is sprake van tussenkomst van de rechter bij het gebruik van dwangmiddelen.⁹⁶¹

Voor het aanpassen van de Gemeentewet verdient het aanbeveling om het lokale enquêterecht zo te regelen dat ook gewone raadsonderzoeken onder de reikwijdte van de bevoegdheden vallen. De gewone raadsonderzoeken die nu worden uitgevoerd, hebben vaak een onduidelijke juridische grondslag en het verschil tussen een gewoon raadsonderzoek en een lokale enquête is soms maar gering. Het lokale enquêterecht zou zo geregeld kunnen worden dat gemeenteraden ook een onderzoek kunnen doen, waarbij het enkel draait om vrijwillige medewerking van getuigen aan het verschaffen van schriftelijke en mondelinge informatie en waar qua bevoegdheden opgeschaald kan worden, als blijkt dat informatie niet wordt gegeven. Een dergelijke regeling zou niet alleen voorzien in één duidelijke regeling voor het doen van raadsonderzoeken, maar ook bijdragen aan het gebruik van de bevoegdheden als ultimum remedium en de bescherming van getuigen.

Ondanks de wenselijke aanpassingen en aanvullingen van de regels in de Gemeentewet, blijft er voor gemeenteraden altijd een bepaalde afwegingsruimte over voor de manier waarop het lokale enquêterecht wordt gebruikt. Die nadere regels zouden in een onderzoeksverordening opgenomen moeten worden. Te denken valt aan regels over de manier waarop de enquêtecommissie samengesteld wordt en procedures en termijnen met betrekking tot het vorderen van informatie en het oproepen voor getuigen voor verhoor. Verordeningen kunnen ook een belangrijke rol spelen in de verduidelijking van de manier waarop dwangmiddelen worden gebruikt. Duidelijk kan worden gemaakt hoe en wanneer die dwangmiddelen ingezet worden. Zo zou geregeld kunnen worden op welke manier een weigerachtige getuige wordt gewaarschuwd, voorafgaande aan het gebruik van dwangmiddelen, de termijn die wordt gegeven om alsnog aan de verplichting te voldoen en de procedure die volgt, als de getuige alsnog niet meewerkt. Dergelijke specificering van de bevoegdheden uit de Gemeentewet draagt ten eerste bij aan de waarheidsvinding, doordat dwangmiddelen daadwerkelijk ingezet worden, omdat enquêtecommissies dan weten hoe dat moet. Ten tweede vergroot een nadere specificering de kans dat van dwangmiddelen gebruik kan worden gemaakt, zonder dat dan sprake is van een onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Artikel 8 ERVM vereist immers op dit punt een voldoende duidelijke regeling.

⁹⁶¹ Artikel 25 e.v. Gemeentewet.

10. CONCLUSIES

Toch kunnen een goed uitgewerkte Gemeentewet en duidelijke verordening de geconstateerde knelpunten niet helemaal oplossen. De kans blijft bestaan dat gemeenteraden en enquêtecommissies niet alle wettelijke bepalingen lezen of begrijpen. Wettelijke regels, hoe duidelijk ook, kunnen het te kort aan kennis en kunde nooit helemaal oplossen. Het is daarom ook noodzakelijk dat nagedacht wordt over andere, meer praktische manieren om gemeenteraden en enquêtecommissie te voorzien van informatie en voor te lichten over de manier waarop het lokale enquêterecht gebruikt kan en moet worden. Een handreiking vormt daarbij de meest praktische invulling.

Alle voorgaande aanbevelingen hebben geen enkel nut, als gemeenteraden geen gebruik kunnen maken van het lokale enquêterecht, omdat ze het niet kunnen betalen. Het houden van een lokale enquête blijft een tijdrovende en gespecialiseerde activiteit, waarvoor externe ondersteuning nodig zal zijn. Die ondersteuning brengt extra kosten mee. Kosten die sowieso al een probleem vormen bij het gebruik van het lokale enquêterecht. Als de wetgever wil dat het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt, ook na aanpassing van de regelgeving en het geven van handreikingen, zal ervoor moeten worden gezorgd dat gemeenteraden altijd gebruik kunnen maken van het controle-instrument. Bepalen dat gemeenteraden altijd budget voor onderzoek moeten begroten, blijkt daarvoor niet voldoende te zijn. En zelfs als alle gemeenten geld begroten voor het houden van een lokale enquête, dan nog zullen kleine en middelgrote gemeenten minder budget beschikbaar hebben en dus minder mogelijkheden hebben om het lokale enquêterecht te gebruiken. Het blijft daarmee een controle-instrument voor grote(re) gemeenten. Alleen wanneer de landelijke wetgever gemeenten ondersteunt, in bijvoorbeeld een standaard bekostiging, al dan niet naar rato van het aantal inwoners, is het lokale enquêterecht altijd voor alle gemeenteraden beschikbaar.

Nawoord

Aan het einde van dit proefschrift rest mij enkel een blik terug te werpen op de afgelopen jaren die deels in het teken stonden van mijn onderzoek. Bewust gebruik ik het woord 'deels.' Het schrijven van een proefschrift was namelijk niet het enige wat mij bezighield. Bijna geheel parallel aan mijn onderzoek liep namelijk, naast nog een andere baan, een even lang en minstens zo intens (medisch) traject. Dat traject heeft in 2019 geresulteerd in het krijgen van een prachtige dochter. Het begin van mijn nawoord wil ik niet wijden aan een inhoudelijke reflectie, maar aan haar. De energie die haar komst me gegeven heeft, maar vooral de wens meer bij haar te zijn heeft ervoor gezorgd dat ik mijn onderzoek in afzienbare tijd heb afgerond. Datzelfde geldt voor mijn man, die mijn gezelschap net zo goed heeft moeten missen. Ik ben hem ongekend veel dank verschuldigd. Hij is degene die mij alle ruimte geeft uit te vliegen en me tegelijk zodanig in balans heeft gehouden dat het allemaal mogelijk was. Voor hen beiden zijn vanaf nu ook mijn avonden weer.

Het lokale enquêterecht heeft mij altijd gefascineerd. Het controle-instrument begeeft zich op het vlak van staatsrechtelijke juridische normen en politieke praktijk en belangen. De normen en de praktijk hebben als twee communicerende vaten invloed op het controle-instrument. Een onderzoek naar de functionele waarde van het lokale enquêterecht kon dus niet volstaan met een normatief onderzoek. Gegevens uit de praktijk waren van even groot belang. Het onderzoek opende een wereld vol met interessante vragen en antwoorden. Ook is mij duidelijk geworden dat er nog veel te onderzoeken en te winnen is als het gaat over het functioneren van de controlerende rol van de gemeenteraad. Mijn onderzoek naar het lokale enquêterecht is slechts een stukje in de puzzel van dat functioneren.

Dat ik überhaupt onderzoek heb kunnen doen heb ik allereerst te danken aan prof. mr. dr. Douwe Jan Elzinga die zo vriendelijk was mij die kans te geven. Dat ik mijn onderzoek heb laten slagen en mijn proefschrift heb kunnen afronden heb ik, ten eerste, te danken aan mijn promotor en begeleider Albertjan Tollenaar. Ik ben hem ongekend dankbaar voor zijn altijd oprechte, gezellige én kritische begeleiding, zijn nooit aflatende vertrouwen in mij en het feit dat hij mij elke keer weer boven mezelf deed uitstijgen. Ten tweede gaat ook veel dank uit naar Heinrich Winter die als mijn tweede promotor eveneens op mijn kunde vertrouwde en me altijd met de juiste hoeveelheid feedback veel verder wist te helpen.

NAWOORD

Daarnaast wil ik graag mijn dank uitspreken aan alle personen die ik voor mijn onderzoek mocht interviewen, voor hun eerlijkheid en openheid, waardoor zij mij een kijkje gaven in de fascinerende wereld van volksvertegenwoordigers die verder reikte dan mijn onderzoek. Ik ben prof. mr. G. Boogaard, prof. dr. C.E. Peters en prof. mr. dr. W. van der Woude erg dankbaar dat ze bereid waren in de leescommissie zitting te nemen.

Het meeste redactiewerk is, naast Albertjan Tollenaar, verricht door Berber Vonk en Sebastiaan van Berkum. Zij hebben mij belangeloos behoed voor vele fouten en onleesbare zinnen. Ook Mentko Nap wil ik bedanken voor zijn deur die altijd voor mij openstond en zijn niet aflatende steun. Ook wil ik de collega's van de vakgroep bedanken voor hun gezelligheid en ondersteuning. In het bijzonder: Michiel Duchateau, Gohar Karapetian en Jelle Roelfsema. Met Berber Vonk en Tom Noom had ik geen betere paranimfen kunnen hebben. Berber die mij en het onderzoeksproces dagelijks meemaakte op onze gezamenlijke wandelingen en Tom Noom die als mijn beste vriend mij soms beter kent dan ik mezelf.

Als laatste wil ik mijn dankwoord speciaal richten aan mijn zus en moeder voor alle liefde en steun en in het bijzonder aan mijn vader die ondanks alles wat het leven brengt immer in mij aanwezig is en tot op heden altijd is blijven zeggen: 'goed gedaan jochie.'

Groningen, 25 januari 2021

Summary

The Functional Value of the Local Right of Inquiry

A study of truth-finding and proportional use of the local right of inquiry to strengthen the supervisory role of the municipal council

The municipal administration was visualized in 2002. An important aim of the separation of powers was to strengthen the supervisory role of the city council. The local right of inquiry is one of the supervisory instruments that would ensure this strengthening. Compared to the other supervisory instruments that the city council already had or added after the separation of powers, the local right of inquiry is the only supervision instrument with which the city council can enforce the obtaining of all factual information. This information should enable the city council to monitor the college, which means that the municipal council must be able to assess whether the board has acted within the set framework and, if necessary, intervene in that action.

There is insufficient research focusing on whether the local right of inquiry actually strengthens the supervisory role of the municipal council. This dissertation seeks to fill this gap. The aim of this research is to develop answers to the following question:

To what extent does the local right of inquiry strengthen the supervisory role of the municipal council?

To answer this question, the regulations of the local right of inquiry are studied in detail and it has been determined how the local right of inquiry should strengthen the supervisory role of the municipal council. Subsequently, it was examined to what extent the use of the local right to inquire meets those expectations. To this end, the local surveys were studied, and it was investigated why municipal councils decided not to conduct a local survey while it was proposed. A survey was conducted among (former) council clerks and former chairpersons of the committee of inquiry. Three local surveys were studied as case studies.

The local right of inquiry is addressed in six articles in the Municipalities Act. The parliamentary history of the local right of inquiry shows that the Parliamentary (National) Right of Inquiry inspires the supervision instrument. Both supervisory instruments have been introduced to strengthen the supervisory role of the parliament and the municipal council, respectively, in which it is

SUMMARY

about finding the truth – retrieving all factual information about the administration conducted. In addition, the parliament and municipal council will be given similar powers to enforce the process of obtaining the information. However, there are also differences. For example, the local right of inquiry is regulated in a much more concise regulation than the parliamentary right of inquiry. Further, private parties are not obliged to cooperate in a local inquiry and the municipal council adopts less coercive means than the parliament to force witnesses to cooperate.

The parliamentary history of the local right of inquiry, and the parallels with the parliamentary right of inquiry, show that the local right of inquiry is essentially about obtaining all factual information – truth-finding – for which the local right of inquiry may only be used proportionally. After all, the importance of truth-finding is not so great that it may disproportionately damage the privacy of witnesses. This means that when using the local right of inquiry, the municipal council and the committee of inquiry must weigh the interests of obtaining information and protecting the privacy of witnesses. The use of the local right of inquiry is in any case disproportionate if it appears that the same information could have been obtained with a less, far-reaching supervision instrument. The local right of inquiry applies to the extent to which there is ultimate remedium. In addition, it is important that the municipal council and the committee of inquiry find a balance between openness and seclusion, which benefits truth-finding, the democratic legitimacy of the investigation, and the privacy of witnesses.

If the regulation in the Municipalities Act is compared to the expectations that the legislator has for the local right of inquiry, it appears that the way in which the local survey is structured in the Municipalities Act raises many questions. As a result, it is uncertain whether the municipal council can obtain all factual information with the local right of inquiry, with which the council can be checked, and in doing so proportionally use the local right of inquiry and the associated powers. Whether these bottlenecks actually led to problems has been empirically investigated.

Empirical research into the use of the local right of inquiry shows that since the introduction of the local right of inquiry, municipal councils have made regular use of the monitoring tool. In particular, it is the large municipalities where, relatively speaking, it is proposed more often to conduct a local survey and where most local surveys are conducted. A major reason for not conducting a local survey is a lack of budget and capacity.

SUMMARY

On the overall, it is striking that truth-finding often plays an important role in local surveys. Committees of inquiry usually manage to collect a lot of information – both written and verbal. Witnesses often cooperate in the investigation. This not only concerns witnesses who are obliged to cooperate, but also private parties who do not have that obligation. The preliminary discussions are also an important source of information, despite the fact that the Municipalities Act does not regulate this matter. Committees of inquiry, contrary to the limited scope of the local survey, often try to gather information about how the city council has acted, in order to learn how to better monitor the college in the future.

Inquiry committees rarely succeed in retrieving all information. Incomplete archives are a major obstacle in this respect. By demanding written information, speaking or hearing witnesses, the missing information cannot always be found. In any case, the public hearings contribute little to truth-finding. This is striking because the power to interview witnesses gives the local right of inquiry its distinctive character. Witnesses often turn out to be reluctant to provide much information during interrogations. The power to use coercive measures does not help either, because coercive measures are rarely used. This is because committees of inquiry often do not know how to utilize those resources.

The importance of protecting privacy appears to play a limited role in the use of the local right of inquiry. Municipal councils and committees of inquiry seldom involve the interests of witnesses in the choices to be made, such as determining the research question, demanding documents and hearing witnesses. Further, although the decision to conduct a local survey is often not taken lightly, the same does not apply to the use of individual powers. In the interest of the accountability process, the question of whether witnesses should even be heard deliberately takes the risk that the privacy of witnesses will be harmed, while committees of inquiry know that the hearings will not yield new information. Witnesses can take little action against this, they are simply obliged to cooperate and often have no knowledge of the legal protection that is available against such decisions.

The ideal situation – one in which local committees of inquiry strike a balance between openness and privacy so that the investigation acquires sufficient democratic legitimacy – seems difficult to find. It encourages witnesses to provide information hence the investigation is not affected and the privacy of witnesses is protected. Committees of inquiry do not know how to impose secrecy and therefore often opt for collective secrecy (contrary to the Municipalities Act) which does not benefit the democratic legitimacy of the investigation. The fact

SUMMARY

that committees of inquiry do not always adhere to secrecy, in turn, damages the privacy of witnesses.

Finding the truth is by no means always the most important reason for conducting a local survey. The audit tool is also used regularly as part of the accountability process. Board members, officials and councilors are made to be accountable during a local survey – the public hearings are used for this. Such use of the local right of inquiry affects the objectivity of committee members, shifts the accountability process from the public council debate to public hearings, makes officials accountable where the college should bear that responsibility, and damages the privacy of witnesses.

All of the above factors show that the local survey right is not being used as expected. This is mainly due to the ambiguous manner in which the local right of inquiry is regulated, resulting in obstructive, unclear and missing regulations. However, it does not mean that the supervision instruments make no contribution whatsoever to the supervision role of the municipal council. Such a conclusion would be incorrect and lacking in nuance. The local right of inquiry appears to fulfill an important function in the information needs of the municipal council because it provides the municipal council with a great deal of information. The fact that this information could usually also have been obtained by using lighter supervisory instruments does not alter the fact that the supervision instrument therefore contributes to the strengthening of the information position of the municipal council. The local right of inquiry also makes a major contribution to the political accountability process. Conclusively, the local right of inquiry strengthens the supervisory role of the municipal council, but only to a limited extent and not in the way that is expected.

Nevertheless, the above discussion does not mean that the local right of inquiry has no future as the most severe supervisory instrument. The fact that the local right of inquiry does not strengthen the monitoring role of the municipal council as expected does not alter the fact that the importance of the local right of inquiry for the monitoring role of the municipal council cannot be strengthened. This strengthening can be done by adjusting the regulation in the Municipalities Act, by merging various supervisory instruments, by thinking more carefully about what municipal councils should regulate in the ordinance, by offering municipal councils a guide that can be used if municipal councils want to conduct a local survey and ensuring that all municipalities can afford a local survey.

Literatuuropgave

- C.J. Bax, P.J. Boon & D. Mentink (red.), *Aspecten van controle in het constitutionele recht*, Sanders instituut, Gouda Quint 1995.
- W. Beck, *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument? Een analyse van verhoudingen, wisselwerkingen en mechanismen in het politieke proces*, Assen: Van Gorcum 1987.
- H.E. Bröring e.a., *Bestuursrecht: Rechtsbescherming tegen overheid*, Boom juridisch 2019.
- A.H.M. Dölle, *Gemeenteraad en recht van enquête*, Gst. 2000, 7129.
- A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004.
- Bunschoten, *Het recht van onderzoek van de gemeenteraad*, Gst. 2006, 7245.
- D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, Van der Pot. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.
- A.W. Heringa, J. van de Velde, L.F.M. Verhey & W. van der Woude, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2018.
- W.M.M.J. Hessels, *Raad zonder raadgevers; Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Deventer: Kluwer 2018.
- H. Koning, *Dualisering van het gemeentebestuur*, NJB afl. 2002/5.
- H. Koning & G. Mennens, *Gemeentelijke dualisering in de praktijk*, NJB alf. 2004/13.
- L.L. van der Laan & R. Nehmelman, *Tekst & Commentaar Gemeentewet Provinciewet*, Wolter Kluwer Nederland, 2019.
- E.C.M. Jurgens, 'Koningsdrama of waarheidsvinding? Over kennisvergaring door gericht parlementair onderzoek', in: *Nederlands Juristenblad* 2004.
- K. Ijssels en J.D. Pruim, 'De gemeentelijke enquête: bezint eer ge begint!', Gst. 2006, 7245.
- N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam & G.J. Leenknecht, *Majesteitelijk & Magistratelijk; De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*, DEMOS-Centrum voor Beter Bestuur en Burgerschap 2014.
- E.H. Kleijn & M.J.W. van Twist, *Publiek-private samenwerking in Nederland*, M&O: Tijdschrift voor Management en Organisatie, 2007.
- A.K. Koekoek, *De Grondwet, Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, W.E.J. Tjeenk Willink 2000.
- D.J. Elzinga, *Politieke controle in de lokale democratie*, Deventer: Kluwer 1979.
- L. Esveld, *De raadsenquête, het nieuwe onderzoeksinstrument van de gemeenteraad* (masterscriptie Leiden) 2013.
- S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek; Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, Sdu uitgevers 2013.

- Ministerie van binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *10 jaar Dualisering*, Den Haag 2012.
- Ministerie van Financiën, Publiek private samenwerking: *samen werken aan meerwaarde, voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008*.
- S.A.J. Munneke, *De reikwijdte van gemeentelijke geheimhouding*, Gst. 2006, 7244.
- S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplichten en verschoningsgronden in het staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.
- K. Overal, *De raadsenquête onderzocht: Een analyse van de controlerende functie van de raadsenquête voor de gemeenteraad* (masterscriptie Twente) 2006.
- K. Peters & P. Castenmiller, *Om de controle van de raad; Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Stichting decentraalbestuur.nl 2019.
- G.A.F.M. Van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Boom juridisch 2015.
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), Den Haag: Samsom 2000.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *De wet op de parlementaire enquête onder de loep; Verslag van het symposium over de Wet op de Parlementaire Enquête op 26 januari 2004*, Den Haag 2004.
- W. van der Woude, *Financiële controle gemeenterecht* (Dissertatieserie Vakgroep Staatsrecht Groningen) 2011.
- E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Bijlage 1: Methodologische verantwoording

De methodologische verantwoording is vanwege zijn omvang in een apart document opgenomen die digitaal te vinden is bij de Universiteitsbibliotheek van de Rijksuniversiteit van Groningen via de volgende URL: <https://doi.org/10.33612/diss.155876015>.

Bijlage 2: Tabellen hoofdstuk 5

Berekening bij tabel 5.2: De lokale enquêtes en het non-gebruik per gemeenteklasse

Berekening: ((Percentage lokale enquêtes of non-gebruik per gemeente grootte : totaal-aantal gemeenten per gemeentegrootte) x (percentage lokale enquêtes per gemeente grootte): totaalaantal uitkomsten)) x 100%= percentage gecorrigeerd naar aantal per gemeenteklasse.

Tabel bij paragraaf 5.4.5: Onderwerpen van de lokale enquêtes

	Onderwerp	N=
A	Financiering ^A	17
B	Openbare ruimte ^B	14
C	Bedrijfsvoering ^C	12
D	Milieu ^D	9
E	Onderhoud kapitaalgoederen ^E	8
F	Kunst en cultuur ^F	6
G	Grondbeleid ^G	6
H	Verbonden partijen ^H	5
I	Sport, bewegen en recreatie ^I	4
J	Veiligheid ^J	3
K	Onderwijs ^K	3
L	Dienstverlening ^L	3
M	Sociaal domein ^M	2
N	Verkeer ^N	1

Toelichting en beschrijving van de onderwerpen

A	Het beleid voor de financieringsrisico's. Hier valt ook onder de rentelasten, het renteresultaat, de wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend en de financieringsbehoefte.
B	Ruimtelijke ordening waaronder ook Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing (inclusief bouwprojecten), zoals het bouwen van woningen, kwaliteit van de woonomgeving en wijkvernieuwingen. Maar ook het onderhoud van de openbare ruimte inclusief groenvoorzieningen en het dierenwelzijn.
C	De bedrijfsprocessen die nodig zijn om het gemeentelijke beleid te realiseren, zoals investeringen in ICT, het uitvoeren van de Digitale Agenda, maar ook het personeelsbeleid, het bestuur, de overhead en de ondersteuning in de gemeente alsmede integriteitskwesaties.
D	Milieubeheer inclusief duurzaamheid, riool en drinkwater en afval en grondstoffen verwerking.
E	De spullen die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij aan haar burgers levert te produceren zoals wegen, riolering, water, groen en gebouwen
F	Het ondersteunen en faciliteren van culturele ontwikkelingen binnen de gemeente en het behoud en onderhouden van het culturele erfgoed.
G	Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken.

BIJLAGE 2

H	De privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft, zoals gemeenschappelijke regelingen, vennootschappen en coöperaties, stichtingen en verenigingen, overige verbonden partijen
I	Het faciliteren en stimuleren van mogelijkheden voor burgers om te kunnen ontspannen (recreatie, bewegen en sporten).
J	De veiligheid van burgers, zowel preventief als repressief. Daaronder vallen de Brandweer en crisisbeheersing, openbare orde en veiligheid (toezicht en handhaving), veiligheid binnen de openbare ruimte en gebouwen en zaken als drugsbeleid, het voorkomen van ondermijning en andere criminele activiteiten.
K	Het faciliteren van onderwijs. Het zorgen voor huisvesting, leerlingenvervoer, toezien op de naleving van de leerplicht en het bieden van passende ondersteuning, jeugdhulp, aan leerlingen in het onderwijs
L	Informatievoorziening aan burgers en instellingen bijvoorbeeld door middel van digitalisering.
M	Welzijn, gezondheid, zorg en werkgelegenheid. Maatschappelijke ondersteuning (zoals WMO, schuldhulpverlening, armoedebestrijding, maatwerkvoorzieningen, participatie, inburgering, wijkteams) en het faciliteren van bestaanszekerheid.
N	De bereikbaarheid van de gemeente met de fiets, de auto en het openbaar vervoer en het verblijf van voetgangers, fietsers en auto's en andere vervoersmiddelen in de openbare ruimte, inclusief op het water.

Tabel bij paragraaf 5.4.9: Aantal commissieleden

Aantal commissieleden	% (aantal)
3	11
4	7
5	43
6	19
7	13
8	7
Totaal	100
N=	54