



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

*Handreiking*

# Decentraal enquêterecht

HANDREIKING  
HANDREIKING  
HANDREIKING  
HANDREIKING  
HANDREIKING  
DECENTRAAL  
ENQUETERECHT  
DECENTRAAL  
ENQUETERECHT  
DECENTRAAL  
ENQUETERECHT

# Voorwoord

Het recht van enquête – ingevoerd met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur - is het zwaarste instrument dat decentrale volksvertegenwoordigingen tot hun beschikking hebben om het gevoerde bestuur te controleren. Goede controle door de volksvertegenwoordiging is van groot belang voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en daarmee voor de legitimatie van het gemeente- en provinciebestuur.

Er blijkt in de praktijk behoefte te zijn aan duidelijke handvatten over het gebruik van het enquêterecht. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt het van groot belang om raden en staten te ondersteunen en toe te rusten bij het uitoefenen van hun controlerende en kaderstellende rollen en wil de toepasbaarheid van het enquêterecht voor de praktijk stimuleren en verbeteren.

Het ministerie van BZK heeft daarom opdracht gegeven aan mevr. mr. dr. I. de Haan – auteur van het proefschrift “De functionele waarde van het lokale enquêterecht” - om een handreiking te schrijven aan de hand waarvan alle benodigde afwegingen gemaakt kunnen worden indien de gemeenteraad of Provinciale Staten overweegt een enquête uit te voeren. De handreiking is tot stand gekomen met dank aan een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van beroeps- en belangenverenigingen van het decentraal bestuur en deskundigen uit de beroepspraktijk.

# Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	5
Inleiding	10
<b>Achtergrond</b>	<b>10</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>10</b>
<b>Doelgroepen en onderwerpen</b>	<b>11</b>
<b>Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht</b>	<b>14</b>
<b>1 De invoering van het lokale enquêterecht</b>	<b>14</b>
1.1 Het dualisme	14
1.2 Het lokale enquêterecht	14
1.3 Relatie met andere controle-instrumenten	15
<b>2 Waarheidsvinding en proportionaliteit</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Waarheidsvinding: Het verkrijgen van alle feitelijke informatie	17
2.3 Proportioneel gebruik	19
<b>Deel II: Aanloop en voorbereiding</b>	<b>21</b>
<b>3 Aanloop naar een lokale enquête</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Argumenten voor het houden van een lokale enquête	21
3.3 De invloed van de relatie coalitie en college	23
3.4 Kosten	23
3.5 De onderzoeksverordening	24
3.6 Ambtelijke ondersteuning	25
<b>4 De voorbereiding van de lokale enquête</b>	<b>26</b>
4.1 Inleiding	26
4.2 De voorbereidingscommissie	26
4.3 Het plan van aanpak	27
4.4 Het formuleren van de doelstelling of de onderzoeksvraag van het onderzoek	28
4.5 Het samenstellen van de enquêtecommissie	30
4.6 Ondersteuning van de enquêtecommissie (ambtelijk, externe ondersteuning)	31
4.7 Het formele besluit	32
<b>Deel III: Inrichting van het onderzoeksproces</b>	<b>33</b>

<b>5</b>	<b>Procedurele inrichting</b>	<b>33</b>
5.1	Inleiding	33
5.2	Opstellen van een plan van aanpak	33
5.3	Nadere uitwerking van de onderzoeksvraag	34
5.4	Ondersteuning	34
5.5	Vergaderen	34
5.6	Geheimhouding	35
5.7	Communicatie met derden	36
	5.7.1 <i>Inleiding</i>	36
	5.7.2 <i>Het college of gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie</i>	37
	5.7.3 <i>De gemeenteraad of provinciale staten</i>	37
	5.7.4 <i>De enquêtecommissie en derden</i>	38
5.8	Dossiervorming	38
	<b>Deel IV: De onderzoeksbevoegdheden</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>Het verkrijgen van schriftelijke informatie</b>	<b>39</b>
6.1	Inleiding	39
6.2	Verplichte medewerking getuigen	39
6.3	Informatie vorderen	40
6.4	Bescheiden	41
6.5	Het beschikken over de bescheiden	41
6.6	Nodig voor het onderzoek	42
6.7	Strafrechtelijke vervolging	43
<b>7</b>	<b>Het verkrijgen van mondelinge informatie</b>	<b>44</b>
7.1	Inleiding	44
7.2	Voorgesprekken	44
7.3	Verhoren	45
	7.3.1 <i>Keuze verhoren</i>	45
	7.3.2 <i>Het oproepen van getuigen en deskundigen</i>	45
	7.3.3 <i>Niet verschijnen van een getuigen of deskundige</i>	46
	7.3.4 <i>Het inrichten van de verhoren</i>	46
	7.3.5 <i>Openbare of besloten verhoren</i>	47
	7.3.6 <i>Het afnemen van de eed</i>	47
	7.3.7 <i>Recht op bijstand getuigen</i>	48
	7.3.8 <i>Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen</i>	48
<b>8</b>	<b>De positie van getuigen en deskundigen</b>	<b>49</b>
8.1	Inleiding	49
8.2	Verschoningsgronden	49
8.3	Bezwaar en beroep	50
<b>9</b>	<b>De afronding van het onderzoek</b>	<b>51</b>
9.1	Inleiding	51
9.2	Het opstellen van het eindrapport	51
9.3	Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor	51
9.4	Het presenteren van het eindrapport	51
<b>10</b>	<b>De gemeenschappelijke regeling</b>	<b>53</b>
10.1	Inleiding	53
10.2	Gezamenlijke lokale enquête	53
	<b>Index</b>	<b>55</b>

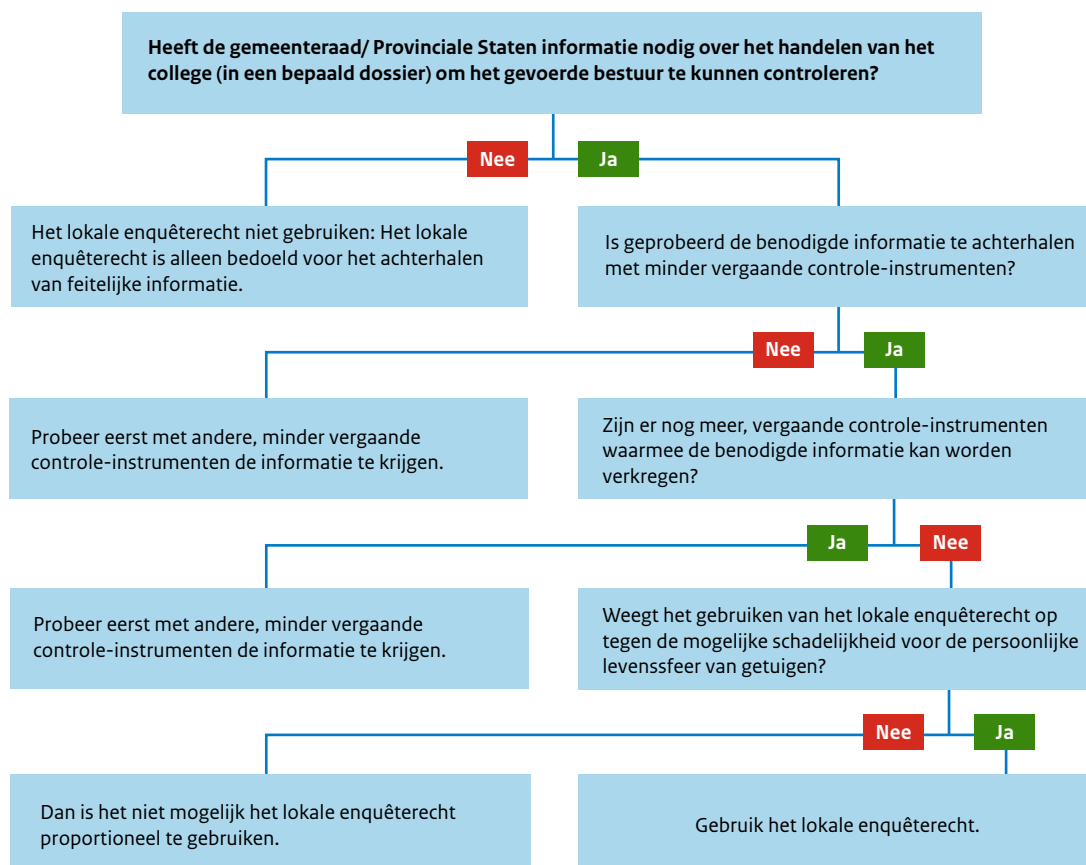
# Samenvatting

## Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht

De gemeenteraad en provinciale staten controleren het college. Met het lokale enquêterecht kunnen gemeenteraden en provinciale staten alle feitelijke informatie verzamelen over het gevoerde bestuur door het eigen college of de burgemeester c.q. commissaris van de Koning.

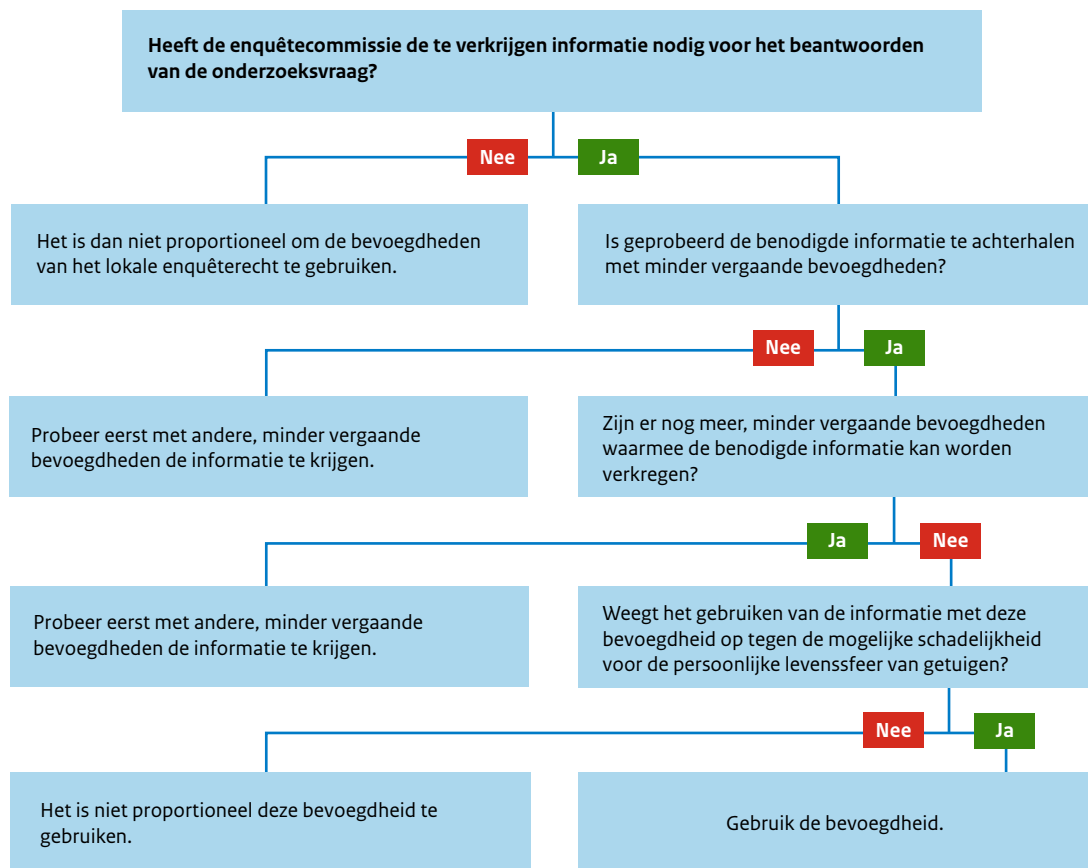
Het lokale enquêterecht geeft aan gemeenteraden en provinciale staten vergaande bevoegdheden die verzekeren dat alle feitelijke informatie kan worden verkregen (waarheidsvinding). Door het gebruik van die bevoegdheden bestaat het risico dat inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Om getuigen te beschermen verwacht de wetgever dat controle bevoegdheden proportioneel worden gebruikt. Dat betekent dat voor het verkrijgen van (dezelfde) informatie eerst gebruik wordt gemaakt van minder vergaande controle-instrumenten, zoals het vragenrecht, recht op interpellatie of het doen van een gewoon raadsonderzoek, voordat het lokale enquêterecht wordt gebruikt. Hieronder is een stroomschema weergegeven die gevolgd kan worden bij de vraag of de keuze voor het houden van een lokale enquête proportioneel is.

*Stroomschema keuze voor het lokale enquêterecht:*



Als eenmaal gekozen is een lokale enquête te houden dan geldt ook voor het gebruik van de afzonderlijke onderzoeksbevoegdheden dat ze proportioneel gebruikt moeten worden. Dat betekent dat als dezelfde informatie verkregen of op juistheid of volledigheid geverifieerd kan worden met een minder vergaande bevoegdheid, dat die dan eerst moet worden gebruikt. Zo dient de enquêtecommissie eerst te proberen de informatie schriftelijk te verkrijgen en daarna pas mondeling. Daarnaast moet de enquêtecommissie afwegen of het krijgen van de informatie opweegt tegen de (mogelijke) inbreuk die de te gebruiken bevoegdheid op de persoonlijke levenssfeer van getuigen maakt.

*Stroomschema proportioneel gebruik onderzoeksbevoegdheden:*



## Deel II: Aanloop en voorbereiding

Het houden van een lokale enquête vraagt om een goede voorbereiding. De gemeenteraad of provinciale staten moeten afwegen of het gebruik van het lokale enquêterecht daadwerkelijk nodig is.

Willen gemeenteraden en provinciale staten de zekerheid hebben dat zij gebruik kunnen maken van het lokale enquêterecht dan moet het college zorgen dat daarvoor geld beschikbaar is op de conceptbegroting. Uiteindelijk blijft het begrotingsrecht uiteraard voorbehouden aan de gemeenteraad of provinciale staten.

Ook moet voorafgaand aan een lokale enquête een onderzoeksverordening worden opgesteld. In die verordening moet in ieder geval geregeld worden hoe de enquêtecommissie ambtelijk wordt ondersteund. Voor het overige mogen gemeenteraden en provinciale staten zelf bepalen wat zij in de verordening nader regelen. Een aanbeveling daarbij is dat alleen fundamentele zaken in de verordening worden geregeld en de wet niet letterlijk in de verordening herhaald wordt. Meer praktische zaken die niet geregeld (hoeven te) worden in de

verordening kunnen worden geregeld in een plan van aanpak die opgesteld kan worden door een voorbereidingscommissie of de enquêtecommissie.

In het besluit een lokale enquête te houden moet de doelstelling en/of de onderzoeksvraag worden opgenomen en toegelicht. De doelstelling of onderzoeksvraag vormt het kader van de lokale enquête. De enquêtecommissie mag haar bevoegdheden alleen uitoefenen voor het verkrijgen van informatie binnen de onderzoeksdoelstelling. Getuigen zijn niet verplicht mee te werken als informatie wordt gevraagd die buiten de onderzoeksdoelstelling valt.

De wet geeft weinig regels voor het samenstellen van de enquêtecommissie. De enige verplichting is dat sprake is van een evenredige vertegenwoordiging. Dat betekent dat bepaalde groepen uit de gemeenteraad of provinciale staten, zoals oppositiepartijen, niet mogen worden uitgesloten van deelname in de enquêtecommissie. Het verdient aanbeveling de enquêtecommissie zo samen te stellen dat zij in staat is zo objectief mogelijk onderzoek te doen.

Het is vanzelfsprekend dat de enquêtecommissie zich laat ondersteunen door de griffie(r). Ook kan gekozen worden voor ondersteuning door andere ambtenaren die werkzaam zijn voor het college. Bij ondersteuning door ambtenaren die niet tot de griffie behoren, moet rekening gehouden worden met de mogelijk precare positie van deze ambtenaren die enerzijds de enquêtecommissie ondersteunen en anderzijds hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het college, of onderzoek moeten doen naar de bestuurder of collega's waarmee ze normaal gesproken samenwerken. Het ligt daarom voor de hand dat ondersteuning extern wordt geregeld. Een bijkomend voordeel van externe ondersteuning is dat daardoor extra kennis over het gebruik van de lokale enquête kan worden benut. Het nadeel is dat de kosten van de lokale enquête oplopen en dat extra goed moet worden gelet op de archivering van het volledige onderzoeksdossier.

### Deel III: Het onderzoeksproces

Na de benoeming zal de enquêtecommissie niet onmiddellijk aan de slag kunnen met het verzamelen van informatie. Vaak zal de enquêtecommissie de onderzoeksdoelstelling of de onderzoeksvraag nader uitwerken. De uitwerking van de onderzoeksdoelstelling of -vraag zal wel binnen de reikwijdte van de vastgestelde doelstelling of onderzoeksvraag moeten blijven.

De enquêtecommissie zal vaak ook aandacht besteden aan de relatie tussen de enquêtecommissie en de ondersteuners. Voorkomen moet worden dat de enquêtecommissie, vooral ten opzichte van externe ondersteuners, een te passieve houding aanneemt en daardoor grip op het onderzoek verliest.

De Gemeentewet bepaalt niet expliciet of de vergaderingen van de enquêtecommissie openbaar of besloten zijn. Als de verordening daarover niets regelt, zal de enquêtecommissie daarover moeten beslissen. Doet zij dat niet, dan zijn de vergaderingen in beginsel openbaar. De enquêtecommissie heeft ook de bevoegdheid geheimhouding op te leggen op bijvoorbeeld stukken die ze onder zich heeft. Die geheimhouding kan alleen worden opgelegd tijdens een besloten vergadering van de enquêtecommissie en per document. De verordening of de enquêtecommissie kan dus niet bepalen dat er een algemene geheimhouding geldt op alle stukken. Geheimhouding mag alleen worden opgelegd als daarmee de in de wet genoemde belangen worden gediend en die belangen zwaarder wegen dan de openbaarheid van de informatie.

Het verdient aanbeveling dat de enquêtecommissie nadenkt over de manier waarop zij tijdens het onderzoek communiceert met het college, de gemeenteraad of provinciale staten en met derden zoals de media. Er is namelijk vaak belangstelling voor het werk van de enquêtecommissie. Een goede stroomlijning van die communicatie kan een positieve bijdrage opleveren voor het verloop van het onderzoek. Het is voor de objectiviteit van het onderzoek de enquêtecommissie af te raden tijdens het onderzoek over de inhoud van het onderzoek te communiceren met de gemeenteraad of provinciale staten, fractieleden of leden van het college.

De enquêtecommissie zal tijdens het onderzoek een onderzoeksdossier vormen met daarin de inhoudelijke stukken, maar bijvoorbeeld ook vergadernotulen en gespreksverslagen. Dat dossier kan zowel fysiek als digitaal worden vormgegeven. Voldaan moet worden aan de regels van de Archiefwet na afronding van het onderzoek.

## Deel IV: De onderzoeksbevoegdheden

De kern van het lokale enquêterecht wordt gevormd door de onderzoeksbevoegdheden. Informatie kan zowel schriftelijk als mondeling worden verkregen. De enquêtecommissie heeft de bevoegdheid van getuigen 'bescheiden' te vorderen. Het opvallende daarbij is dat private partijen, natuurlijke en rechtspersonen, niet verplicht zijn mee te werken. De enquêtecommissie heeft bovendien de bevoegdheid van getuigen 'bescheiden' te vorderen. Verder is opvallend dat private partijen, natuurlijke- en rechtspersonen, niet verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek.

### Schriftelijke informatie

Het begrip 'bescheiden' moet ruim worden uitgelegd. Ook USB-sticks en digitale bestanden vallen hier bijvoorbeeld onder. Getuigen zijn verplicht mee te werken aan een vordering en kunnen strafrechtelijk worden vervolgd als zij daar geen gehoor aan geven. Er kunnen alleen bescheiden van getuigen worden gevorderd waarover de getuigen beschikken en die nodig zijn voor het onderzoek. De enquêtecommissie zal moeten afwegen of het vorderen van bescheiden opweegt tegen het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Het is bijvoorbeeld van belang dat de enquêtecommissie rechtstreeks informatie kan opvragen bij de ambtelijke organisatie en niet verplicht is dit te verzoeken via een door het college aangesteld contactpersoon te laten gaan.

### Mondelinge informatie

De enquêtecommissie kan ook mondeling informatie verkrijgen door voorgesprekken te voeren met getuigen. Deze informele voorgesprekken leveren vaak veel informatie op vanwege de informele setting. De voorgesprekken kunnen ook worden gebruikt voor het krijgen van een beter zicht op het onderzoek of de inhoud

De enquêtecommissie kan getuigen ten slotte ook verhoren, al dan niet openbaar en onder ede. Openbare verhoren kunnen worden gehouden om missende informatie te krijgen, de juistheid van informatie te verifiëren of te controleren of de verkregen informatie compleet is. Getuigen zijn verplicht te verschijnen op een verhoor waarvoor zij worden opgeroepen. Verschijnen zij niet dan kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd. Dat geldt ook als getuigen niet de waarheid spreken tijdens het openbaar verhoor, nadat zij de eed hebben afgelegd. In dat geval kunnen getuigen vervolgd worden voor meened. De enquêtecommissie mag bij het afnemen van de eed geen onderscheid maken tussen getuigen. Dat betekent dat alle getuigen wel of alle getuigen niet de eed afleggen tijdens het verhoor. Ook bij de keuze getuigen te horen moet de enquêtecommissie het belang van het verkrijgen van informatie afwegen tegen het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer. De enquêtecommissie zal de persoonlijke levenssfeer van getuigen zo veel mogelijk moeten beschermen. Die bescherming kan ook worden geboden door getuigen in beslotenheid te verhoren en geen pers en derden toe te laten bij de verhoren.

### Bescherming getuigen

Getuigen hebben enige bescherming tegenover de bevoegdheden van de enquêtecommissie. Getuigen zijn bijvoorbeeld niet verplicht mee te werken aan het geven van informatie die buiten de reikwijdte van het onderzoek valt.

De verplichting mee te werken voor getuigen ontstaat pas als de enquêtecommissie officieel informatie vordert of getuigen oproept voor verhoor. Tijdens een verhoor hebben getuigen recht op bijstand. De wet verleent een aantal verschoningsgronden aan getuigen. De meeste verschoningsgronden hebben alleen betrekking op beroepsgroepen die vanuit hun beroep tot geheimhouding zijn verplicht en bijzondere soorten van informatie. De wetgever heeft het voor getuigen ook mogelijk gemaakt tegen bepaalde besluiten bezwaar en beroep in te stellen.



### **Afronding van het onderzoek**

Nadat het onderzoek is afgerond zal de enquêtecommissie de gevonden informatie en de (mogelijke) beantwoording van de onderzoeksvraag aan de gemeenteraad of provinciale staten geven. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen hoe zij dit doet. Meestal zal de enquêtecommissie een rapport schrijven met haar bevindingen. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen of zij het concept-rapport voorlegt voor ambtelijk of bestuurlijk wederhoor.

### **Gemeenschappelijke regelingen**

Ook het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan worden onderzocht middels een lokale enquête. Alle deelnemende gemeenteraden en/of provinciale staten kunnen gezamenlijk beslissen een lokale enquête te houden. Zij moeten daar allemaal in meerderheid voor stemmen, net als met het onderzoeksdoel. Ook moeten zij gezamenlijk een enquêtecommissie instellen en een regeling opstellen waarin het lokale enquêterecht verder wordt uitgewerkt. Voor het overige is de regeling van het lokale enquêterecht hetzelfde als voor individuele gemeenteraden of provinciale staten, op een paar wijzigingen in bijvoorbeeld de omvang van de groep getuigen na.

# Inleiding

## Achtergrond

Deze handreiking beschrijft het gebruik van het lokale enquêterecht. In 2021 is het proefschrift: *De functionele waarde van het lokale enquêterecht* verschenen. In dit boek wordt het gebruik van het lokale enquêterecht door gemeenteraden geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat gemeenteraden en lokale enquêtecommissies het lokale enquêterecht niet – weten te – gebruiken zoals het oorspronkelijk is bedoeld. Deze conclusie wordt ook door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onderschreven in haar brief van 26 oktober 2021 aan de Tweede Kamer.<sup>1</sup> Dit komt enerzijds door de beknopte manier waarop het lokale enquêterecht is geregeld en anderzijds door gebrek aan kennis en kunde over het gebruik van dit zware controle-instrument. Eén van de aanbevelingen van het onderzoek is het schrijven van een handreiking waarin het gebruik van het lokale enquêterecht op toegankelijke manier wordt uitgelegd. Met deze handreiking wordt die aanbeveling opgevolgd.

De handreiking heeft tot doel gemeenteraden en provinciale staten te helpen bij het gebruik van het lokale enquêterecht. De handreiking kan geraadpleegd worden wanneer overwogen wordt een lokale enquête te houden, maar is ook bruikbaar gedurende het onderzoeksproces. De handreiking is bovendien het een handig naslagwerk voor de enquêtecommissie en bijvoorbeeld getuigen die betrokken worden bij een lokale enquête.

De handreiking beschrijft het doel van het lokale enquêterecht, de manier waarop het wettelijk is geregeld en de uitleg die de wetgever aan het gebruik van de wettelijke regeling geeft. Daarnaast worden ook de lessen uit het gebruik van het lokale enquêterecht beschreven. Alle informatie is gebaseerd op het hiervoor genoemde proefschrift. Voor een meer uitgebreide, gedetailleerde en diepgaandere besprekingen van alle onderwerpen kan het proefschrift het beste geraadpleegd worden.<sup>2</sup>

## Leeswijzer

De handreiking is geschreven in chronologische volgorde van het proces dat wordt doorlopen voorafgaand en tijdens het houden van een lokale enquête. Dat proces kan opgedeeld worden in vier onderdelen.

### Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht.

In dit deel wordt de achtergrond van het lokale enquêterecht beschreven en manier waarop het gebruikt kan en moet worden. Het draait daarbij om de vraag of de enquête geschikt is om op een proportionele wijze alle informatie te verkrijgen, waarmee het college gecontroleerd kan worden.

### Deel II: Aanloop en voorbereiding

Voordat daadwerkelijk wordt besloten een lokale enquête te houden vinden vaak voorbereidende handelingen plaats. Denk daarbij aan het opstellen van een onderzoeksverordening, een begroting, en keuzes ten aanzien

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35 925 VII, 14, p. 3.

<sup>2</sup> I. de Haan, *De functionele waarde van het lokale enquêterecht*, Wolf Legal Publishers, 2021; [https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/160361785/Complete\\_thesis.pdf](https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/160361785/Complete_thesis.pdf).

van de samenstelling van de enquêtecommissie en het formuleren van de onderzoeksdoelstelling en eventueel een plan van aanpak.



## Deel III: Inrichting van het onderzoeksproces

Nadat het besluit is genomen een lokale enquête te houden, is het aan de enquêtecommissie de lokale enquête uit te voeren. Los van de bevoegdheden waarmee informatie kan worden verkregen heeft de enquêtecommissie bevoegdheden die betrekking hebben op het onderzoeksproces, zoals het uitwerken van de onderzoeksdoelstelling of vraag, het opleggen van geheimhouding of de communicatie met derden. De procedurele bevoegdheden en keuze worden in het derde deel besproken.

## Deel IV: De onderzoeksbevoegdheden

De kern van het lokale enquêterecht wordt vervolgens gevormd door de bevoegdheden die de enquêtecommissie heeft voor het verkrijgen van informatie, de manier waarop getuigen daarbij beschermd worden en de manier waarop de informatie aan de gemeenteraad of provinciale staten wordt teruggekoppeld. In het laatste deel van deze handreiking wordt daaraan specifiek aandacht besteed.

## Doelgroepen en onderwerpen

Deze handreiking kan om verschillende redenen worden gelezen. Het kan dienen als leidraad voor en tijdens het houden van een lokale enquête. Het kan ook als naslagwerk worden gebruikt voor het snel achterhalen van de juridische regels en hoe deze uitgelegd moeten worden of te weten hoe het lokale enquêterecht wordt gebruikt. Belangrijke tips en aandachtspunten worden omkaderd in de tekst aangegeven. Daar waar mogelijk is in de tekst van de handreiking, startend vanaf hoofdstuk 2, een onderscheid aangebracht tussen de wettelijke regeling met uitleg en het gebruik van de desbetreffende bepaling in de praktijk. De wettelijke regeling met uitleg is te herkennen aan het symbool:  en de manier waarop de regeling uitwerkt en kan worden gebruikt: .

De handreiking is geschreven voor verschillende doelgroepen. De meest belangrijke zijn de gemeenteraad of provinciale staten, de enquêtecommissie, de ondersteuning van de enquêtecommissie en getuigen. Lang niet alle onderdelen van deze handreiking zijn voor alle partijen van even groot belang, behalve voor de ondersteuners, zij kunnen bij alle stappen in het proces worden betrokken en zullen daar dan ook kennis van moeten hebben. Voor de overige betrokkenen is hieronder schematisch weergegeven welke paragraaf interessant is qua onderwerp. Voor de volledigheid wordt in het schema ook verwezen naar het wetartikel waarop de paragraaf betrekking heeft.

Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht*					
Onderwerp	Artikel Gemeentewet Provinciewet	Hoofdstuk/ Paragraaf	Gemeente raad/ Provinciale Staten	Enquête-commissie	Getuigen
<a href="#">Doel van de handreiking</a>	-	Inleiding	x	x	x
<a href="#">Het dualisme</a>	-	1.1	x		
<a href="#">Het lokale enquêterecht</a>	-	1.2/1.3	x	x	x
<a href="#">Waarheidsvinding</a>	-	2.2	x	x	
<a href="#">Proportioneel gebruik</a>	-	2.3	x	x	x
Deel II: Aanloop en voorbereiding					
<a href="#">Keuze voor het lokale enquête-recht</a>	<a href="#">155a, lid 1 en 8</a> <a href="#">151a, lid 1 en 8</a>	3.2/ 3.3	x		

Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht*					
Onderwerp	Artikel Gemeentewet Provinciewet	Hoofdstuk/ Paragraaf	Gemeente raad/ Provinciale Staten	Enquête- commissie	Getuigen
<a href="#">Kosten</a>	<a href="#">155f</a> <a href="#">151f</a>	3.4	x		
<a href="#">Onderzoeksverordening</a>	<a href="#">155a lid 8</a> <a href="#">151a lid 8</a>	3.5	x		
<a href="#">Vorbereidingscommissie</a>	-	4.2	x		
<a href="#">Plan van aanpak</a>	-	4.3	x	x	
<a href="#">Het doel van het onderzoek</a>	<a href="#">155a lid 2</a> <a href="#">151a lid 2</a>	4.4	x	x	
<a href="#">De reikwijdte van het onderzoek</a>	<a href="#">155a lid 2</a> <a href="#">151a lid 2</a>	4.4	x	x	x
<a href="#">De grenzen van het onderzoek</a>	-	4.4	x	x	x
<a href="#">Samenstelling van de enquête- commissie</a>	<a href="#">155a lid 3, 6 en 7</a> <a href="#">151a lid 3, 6 en 7</a>	4.5	x		
<a href="#">Ondersteuning</a>	<a href="#">155a lid 8</a> <a href="#">151a lid 8</a>	4.6	x	x	
<a href="#">Het formele besluit</a>	<a href="#">155a lid 1</a> <a href="#">151a lid 1</a>	4.7	x		
<b>Deel III: Inrichting van het onderzoeksproces</b>					
<a href="#">Opstellen van een plan van aanpak</a>	-	5.2		x	
<a href="#">Uitwerken van de onderzoeks- vraag</a>	<a href="#">155a lid 2</a> <a href="#">151a lid 2</a>	5.3		x	x
<a href="#">Ondersteuning</a>	<a href="#">155a lid 8</a> <a href="#">151a lid 8</a>	5.4		x	
<a href="#">Vergaderen</a>		5.5		x	
<a href="#">Geheimhouding</a>	<a href="#">155a lid 4</a> <a href="#">151a lid 4</a>	5.6	x	x	
<a href="#">Communicatie met het college</a>	-	5.7.2		x	
<a href="#">Communicatie met de gemeente- raad of provinciale staten</a>	-	5.7.3	x	x	
<a href="#">Communicatie met derden</a>	-	5.7.4		x	
<a href="#">Dossievorming</a>	<a href="#">Archiefwet</a>	5.8		x	
<b>Deel IV: De onderzoeksbevoegdheden</b>					
<a href="#">Verplichte medewerking getuigen</a>	<a href="#">155b, 155c lid 4</a> <a href="#">151b, 151c lid 4</a>	6.2		x	x
<a href="#">Informatie vorderen</a>	<a href="#">155a lid 5, 155b lid 1</a> <a href="#">151a lid 5, 151b lid 1</a>	6.3		x	x
<a href="#">Soorten informatie</a>	<a href="#">155b lid 1</a> <a href="#">151b lid 1</a>	6.4, 6.5, 6.6		x	x
<a href="#">Strafrechtelijke vervolging</a>	<a href="#">155b, 192 Sr</a> <a href="#">151b, 192 Sr</a>	6.7		x	x
<a href="#">Voorgesprekken</a>	-	7.2		x	x
<a href="#">Keuze verhoren</a>	<a href="#">155a lid 5, 155c</a> <a href="#">151a lid 5, 151c</a>	7.3.1		x	

Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht*					
Onderwerp	Artikel Gemeentewet Provinciewet	Hoofdstuk/ Paragraaf	Gemeente raad/ Provinciale Staten	Enquête-commissie	Getuigen
<a href="#">Oproepen getuigen</a>	<a href="#">155c lid 1, 2 en 6, 155d lid 1</a> <a href="#">151c lid 1, 2 en 6, 151d lid 1</a>	7.3.2		x	x
<a href="#">Niet verschijnen getuigen</a>	<a href="#">155d lid 2</a> <a href="#">151d lid 2</a>	7.3.3		x	x
<a href="#">Inrichten verhoren</a>	<a href="#">155c lid 4</a> <a href="#">151c lid 4</a>	7.3.4		x	
<a href="#">Openbaar of besloten</a>	<a href="#">155c lid 6 en 7</a> <a href="#">151c lid 6 en 7</a>	7.3.5		x	
<a href="#">De eed of belofte</a>	<a href="#">155c lid 3 en 5, 207 Sr</a> <a href="#">151c lid 3 en 5, 207 sr</a>	7.3.6		x	x
<a href="#">Recht op bijstand getuigen</a>	<a href="#">155c lid 8</a> <a href="#">151c lid 8</a>	7.3.7		x	x
<a href="#">Persoonlijke levenssfeer getuigen</a>	-	7.3.8		x	x
<a href="#">Positie van getuigen</a>	-	8.1		x	x
<a href="#">Verschoningsgronden</a>	<a href="#">155e</a> <a href="#">151e</a>	8.2		x	x
<a href="#">Bezwaar en beroep</a>	-	8.3		x	x
<a href="#">Het eindrapport</a>	-	9.2	x	x	
<a href="#">Wederhoor</a>	-	9.3		x	
<a href="#">De gemeenschappelijke regeling</a>	<a href="#">155g, 155h</a> <a href="#">151g, 151h</a>	10	x	x	

\*Klik op het onderwerp om in een keer te gaan naar de desbetreffende paragraaf.

# Deel I: Gebruik van het lokale enquêterecht

## 1 De invoering van het lokale enquêterecht

### 1.1 Het dualisme

In 2002 werd het gemeentebestuur gedualiseerd. Een van de belangrijkste doelen van de dualisering was het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad en provinciale staten. Die versterking zou ervoor zorgen dat de gemeenteraad en provinciale staten weer aan het hoofd van de gemeente en provincie kunnen staan. Voor de dualisering stonden de gemeenteraad en provinciale staten formeel gezien ook aan het hoofd van de gemeente en provincie, maar de macht lag feitelijk bij het college. Dit kwam onder anderen doordat gemeenteraden en provinciale staten niet bij machte waren het college te controleren. Gemeenteraden en provinciale staten hadden vaak onvoldoende informatie die nodig was te kunnen controleren of het college handelde binnen de gestelde kaders en dat handelen bij te sturen. Dit kwam door een grote informatieachterstand ten opzichte van het college. Die informatieachterstand werd veroorzaakt, doordat colleges beschikten over een groot en vaak professioneel ambtenarenapparaat. De gemeenteraden en provinciale staten hadden dergelijke ondersteuning niet, waardoor een groot verschil ontstond qua kennis en informatie.

Als gemeenteraden en provinciale staten weer in staat wilden zijn het college te controleren, dan moest de controlerende rol ook versterkt worden. Daarvoor moesten de gemeenteraad en provinciale staten onder andere weer kunnen beschikken over alle informatie die ze nodig hebben voor het controleren van het college, de burgemeester of de commissaris van de Koning.<sup>3</sup> Dié versterking moet het lokale enquêterecht brengen. Het lokale enquêterecht verzekert de gemeenteraad en provinciale staten te kunnen beschikken over alle informatie die nodig is.

### 1.2 Het lokale enquêterecht

De wetgever koos ervoor het lokale enquêterecht in te voeren op basis van de jarenlange ervaringen met het parlementaire enquêterecht. Het lokale enquêterecht is dan ook vormgegeven naar analogie van het parlementaire enquêterecht. Zowel de lokale enquête als de parlementaire enquête bieden enkele vergaande bevoegdheden voor het verkrijgen van informatie, desnoods onder dwang. Wel is het lokale enquêterecht minder uitgebreid geregeld dan het parlementaire enquêterecht. Het lokale enquêterecht wordt geregeld in maar acht wetsartikelen, terwijl voor het parlementaire enquêterecht een hele wet is opgetuigd. De summiere regeling maakt het gebruik van het controle-instrument niet eenvoudiger. Daarnaast kent het lokale enquêterecht minder bevoegdheden. Zo kan een lokale enquêtecommissie getuigen bijvoorbeeld niet gijzelen, wat

---

<sup>3</sup> In de handreiking wordt korthedshalve gesproken over het controleren van het college, maar daar wordt ook steeds de burgemeester of de commissaris van de Koning bedoeld.

inhoudt dat een enquêtecommissie en weigerachtige getuige niet gevangen kan laten nemen als die weigert te spreken totdat die wel spreekt.

Het doel van het lokale enquêterecht is wel hetzelfde als het parlementaire enquêterecht. De bevoegdheden van het lokale enquêterecht moeten de volksvertegenwoordiging verzekeren van het verkrijgen van informatie die nodig is om het college te controleren.

Het lokale enquêterecht is bedoeld voor het verzamelen van informatie over het handelen van het college en de burgemeester en dat handelen vergelijken met de door de raad of provinciale staten gestelde kaders. Het lokale enquêterecht is *niet* bedoeld voor het geven van een oordeel over dat handelen of het bijsturen van dat handelen.

### 1.3 Relatie met andere controle-instrumenten

Dat het lokale enquêterecht de controlerende rol van de gemeenteraden en provinciale staten ‘versterkt’ doet al vermoeden dat het instrument iets toevoegt aan de overige controle-instrumenten.

Gemeenteraden en provinciale staten hebben verschillende bevoegdheden waarmee informatie verkregen kan worden. Het *vragenrecht* is de minst vergaande bevoegdheid. Het geeft ieder raadslid of lid van provinciale staten de bevoegdheid mondeling of schriftelijk vragen te stellen aan het college. Het college is op grond van de passieve informatieplicht verplicht die vragen te beantwoorden. Die beantwoording kan niet worden afgedwongen. Als het college weigert vragen te beantwoorden kan/kunnen alleen de gemeenteraad of de provinciale staten een weigerachtig college politiek sanctioneren.

#### Controle-instrumenten

1. Vragenrecht
2. Recht van interpellatie
3. Het rekenkamer onderzoek
4. Het ‘gewone’ onderzoek
5. Het lokale enquêterecht

Het *recht van interpellatie* ligt in het verlengde van het vragenrecht. Dit is het recht van raadsleden of leden van provinciale staten vragen te stellen over onderwerpen die niet op de agenda staan. Hiervoor is toestemming nodig van de gemeenteraad of provinciale staten. Als die toestemming wordt verleend, dan vinden zij het onderwerp kennelijk belangrijk genoeg om daarvoor van de agenda af te wijken. Ook bij het recht van interpellatie geldt dat de vragen beantwoord moeten worden, maar dat niet afgedwongen kan worden.

Het lokale enquêterecht lijkt het meest op het *rekenkameronderzoek* en het *gewone raadsonderzoek*. Bij beide wordt ook een onderzoek gedaan naar het handelen van het college. Anders dan het vragenrecht en recht van interpellatie kan een rekenkamer zelf actief informatie verzamelen, zelfs buiten het college om, door onderzoek te doen naar het handelen van het bestuur. Een groot verschil met het gewone raadsonderzoek en het lokale enquêterecht is dat de gemeenteraad of provinciale staten niet bepalen waar de rekenkamer onderzoek naar doet, dit bepaalt de rekenkamer zelf. Niemand is verplicht mee te werken aan een onderzoek van de rekenkamer, al kan een rekenkamer wel informatie vorderen bij het gemeentebestuur.

De gemeenteraad en provinciale staten hebben dus zelf niets te zeggen over de onderzoeken die de rekenkamer doet. Dat is anders bij een ‘gewoon’ onderzoek door de gemeenteraad of provinciale staten. Bij een gewoon onderzoek doet de gemeenteraad of provinciale staten zelf, of door middel van een commissie, onderzoek naar het gevoerde bestuur. Ook daarbij kan informatie worden verkregen van anderen dan het college. Niemand is verplicht mee te werken aan een raadsonderzoek. Het gewone raadsonderzoek neemt een bijzondere positie in. Er is in de Gemeentewet of Provinciewet namelijk nergens geregeld dat de gemeenteraad of provinciale staten die bevoegdheid hebben. Gemeenteraden gebruiken soms [artikel 84 Gemeentewet](#) (het instellen van een commissie) en een andere keer [artikel 155 Gemeentewet](#) (het vragenrecht) als grondslag voor het houden van een onderzoek.

Het grote verschil tussen het gewone onderzoek en het lokale enquêterecht is dat bij een lokale enquête bepaalde getuigen wél verplicht zijn mee te werken. Het meewerken van getuigen wordt afgedwongen, omdat

het bijvoorbeeld strafbaar is niet mee te werken. Ook kan de openbare macht ingezet worden als een getuige niet verschijnt op een verhoor. De bevoegdheden kunnen een vergaande inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Dat is ook de reden dat er alleen een lokale enquête mag worden gehouden als de meerderheid van de volksvertegenwoordigers daarmee instemt. De volgende tabel geeft duidelijk de toegevoegde waarde van het lokale enquêterecht weer, ten opzichte van de andere controle-instrumenten.

	Inwinnen informatie college	Raadsbesluit nodig	Onderzoek	Informatie van derden	Verplichte medewerking/dwangmiddelen	Waarborgen verkrijgen informatie
Vragenrecht	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Interpellatie	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Rekenkamer	Ja	Nee	Ja	Ja	Nee	Nee
Onderzoek	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Lokale enquête	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja



## 2 Waarheidsvinding en proportionaliteit

### 2.1 Inleiding

#### Regelgeving

In de Gemeentewet en Provinciewet staan alleen de bevoegdheden van het lokale enquêterecht opgesomd die de gemeenteraad en de provinciale staten hebben. Niet wordt uitgelegd hoe de wetgever verwacht dat de bevoegdheden gebruikt worden. De wet stelt geen voorwaarden aan het gebruik van het lokale enquêterecht, behalve dat een meerderheid van de gemeenteraad of provinciale staten met het gebruik moet instemmen. De wetgever geeft richting aan het gebruik van het lokale enquêterecht. Uit de parlementaire geschiedenis, en de parallel die er is met het parlementaire enquêterecht, komt het volgende naar voren:

Een lokale enquête is bedoeld voor het verkrijgen van alle feitelijke informatie over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur, maar daarvoor mag het controle-instrument en mogen de bevoegdheden alleen proportioneel worden gebruikt.

Twee begrippen zijn in deze omschrijving van groot belang voor het gebruik van het lokale enquêterecht namelijk: Het 'verkrijgen van alle feitelijke informatie' en 'proportioneel gebruik' van het lokale enquêterecht en de bevoegdheden.

### 2.2 Waarheidsvinding: Het verkrijgen van alle feitelijke informatie

#### Waarheidsvinding

In het eerste hoofdstuk is besproken dat het lokale enquêterecht ervoor moet zorgen dat de gemeenteraad en provinciale staten alle informatie krijgen over het door het college gevoerde bestuur. De nadruk ligt daarbij op *alle feitelijke informatie*. Dit wordt in de debatten over het lokale enquêterecht en door de wetgever omschreven als 'waarheidsvinding.'

#### Regelgeving

Het lokale enquêterecht geeft bevoegdheden die de zekerheid geven dat alle feitelijke informatie wordt verkregen. Het verkrijgen van alle informatie kan worden afgedwongen door het vorderen van informatie of het openbaar horen van getuigen onder ede. Daarnaast zijn er bevoegdheden waarmee de verkregen informatie op *volledigheid* kan worden geverifieerd én bevoegdheden waarmee de informatie op *juistheid* van worden geverifieerd. De volledigheid van de informatie kan bijvoorbeeld worden onderzocht door informatie uit verschillende bronnen met elkaar te vergelijken. Ook de juistheid van de gegeven informatie kan op die manier worden achterhaald.

#### Gebruik bevoegdheden

1. Het verkrijgen (afdwingen) van informatie.
2. Het verifiëren van informatie op volledigheid.
3. Het verifiëren van informatie op juistheid.

Voorbeeld: Een enquêtecommissie doet onderzoek naar de hoogoplopende kosten van een bouwproject. Zij wil graag weten of de wethouder al vroegtijdig op de hoogte was van de oplopende kosten. Bij de wethouder wordt alle correspondentie met de aannemer opgevraagd. De wethouder levert alle informatie die bestaat uit telefoonnotities en e-mails. De wethouder verklaart dat dit alle informatie is. Voor de zekerheid wordt dezelfde vraag gesteld aan een van de ambtelijke ondersteuners van het bouwproject in het team ruimtelijke ordening. Deze levert ook een aantal telefoonnotities en e-mails aan. In een van deze telefoonnotities wordt gesproken over een e-mail van de aannemer aan de wethouder over hogere kosten. Deze email zou al zijn gestuurd aan het begin van het project. Bij het vergelijken van deze informatie met die van de wethouder blijkt dat de desbetreffende e-mail niet tussen de informatie van de wethouder zit.

### 🔄 Uitwerking

Bij het gebruik van de verschillende bevoegdheden is het dus verstandig eerst te bedenken wat ermee bereikt moet worden. Als uit verschillende bronnen – getuigen of documenten – steeds dezelfde informatie naar voren komt, dan heeft het vorderen van diezelfde informatie uit nog meer bronnen hoogstwaarschijnlijk weinig zin. Het zal dezelfde informatie opleveren. Als informatie gevraagd is en alle getuigen zeggen die informatie niet te hebben, dan zullen openbare verhoren daar waarschijnlijk weinig verandering in brengen. Een voormalig commissielid zei in dit kader: *‘Maar hoe kom je achter dingen die je niet weet?’* Het gaat bij het lokale enquêterecht echter niet over het achterhalen van alle bestaande informatie uit angst iets te missen, maar om het achterhalen van de informatie die nodig is om het college op een bepaald vraagstuk te kunnen controleren.

Als alle benodigde informatie is verkregen of als blijkt dat uit geen enkele bron bepaalde informatie kan worden verkregen die wel nodig is, dan heeft het lokale enquêterecht zijn rol vervuld.

### Het politieke verantwoordingsproces

🏛️ Een lokale enquête is alleen bedoeld voor het verkrijgen van informatie en mogelijk het bestuurlijke handelen te vergelijken met de gestelde kaders. Het oordeel over dat handelen en het daaropvolgende verantwoordingsproces valt niet onder het doel van het lokale enquêterecht. Zoals eerder al werd aangegeven, is het de volksvertegenwoordiging die oordeelt over het handelen van het bestuur en die het college hierover ter verantwoording kan roepen.

🔄 Uit het promotieonderzoek blijkt dat het lokale enquêterecht lang niet altijd (alleen) wordt gebruikt voor het verkrijgen van informatie. Vaak wordt het lokale enquêterecht ook gebruikt om (voormalig) collegeleden of (voormalige) ambtenaren verantwoording te laten afleggen tijdens bijvoorbeeld de openbare verhoren.

Dat lokale enquêtecommissies de urgentie voelen getuigen verantwoording af te laten leggen tijdens een lokale enquête, helemaal als er grote misstanden aan het licht zijn gekomen, is goed te verklaren. Als raadslid zijn zij namelijk, vanuit hun controlerende en vertegenwoordigende rol, gewend het college verantwoording af te laten leggen. Maar daarvoor is het lokale enquêterecht niet bedoeld.

Om verschillende redenen is het ook onwenselijk als een lokale enquête gebruikt wordt als verantwoordingsproces, bijvoorbeeld tijdens de verhoren:

1. Het college is verplicht verantwoording af te leggen tegenover de volksvertegenwoordiging, terwijl de enquêtecommissie geen afspiegeling is van de gehele volksvertegenwoordiging.
2. Het college is verplicht politiek (niet persoonlijk) verantwoording af te leggen. Weigert een college dat te doen, dan kan die weigering politieke gevolgen hebben. Het weigeren politieke verantwoording af te leggen tegenover een enquêtecommissie tijdens een openbaar verhoor kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Strafrechtelijke vervolging treft een wethouder persoonlijk, wat niet in lijn is met de gedachte dat een ambt politiek verantwoordelijk is en niet de persoon die het ambt uitoefent.
3. Uit onderzoek blijkt dat bij lokale enquêtes ook ambtenaren ter verantwoording worden geroepen. Dat is in strijd met de gedachte dat het college politiek verantwoordelijk is voor dat wat onder zijn verantwoordelijkheid gebeurt. Ambtenaren hebben immers uit te voeren wat het college van hen vraagt. Daarnaast kan het openbaar ter verantwoording roepen van ambtenaren hun persoonlijke levenssfeer onevenredig schaden.
4. Het kan de reputatie van de enquêtecommissie, de raad en de relatie met de ambtelijke organisatie schaden als ambtenaren in het openbaar ter verantwoording worden geroepen.

Het lokale enquêterecht is niet bedoeld om het college, ambtenaren of andere getuigen verantwoording af te laten leggen tegenover de enquêtecommissie.

## 2.3 Proportioneel gebruik

### Regelgeving

Het is de bedoeling dat het lokale enquêterecht proportioneel wordt gebruikt. Dat betekent dat het controle-instrument alleen wordt gebruikt als dezelfde informatie niet op een andere, minder vergaande manier verkregen kan worden. Het gebruik van het lokale enquêterecht kan namelijk vergaande gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Onder de persoonlijke levenssfeer van iemand valt bijvoorbeeld: iemands eer en goede naam, het privéleven, de woning, correspondentie en lichamelijke integriteit.

### Uitwerking

Gemeenteraden en provinciale staten doen er verstandig aan het gebruik van het lokale enquêterecht en de afzonderlijke bevoegdheden af te wegen tegen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van een of meer getuigen. Bij een lokale enquête kunnen getuigen bijvoorbeeld gedwongen worden informatie te geven waartussen ook persoonlijke informatie zit. Denk bijvoorbeeld aan e-mails tussen collega ambtenaren waarin ook persoonlijk gesproken wordt over de gang van zaken of over collega's. Of zelfs hele persoonlijke informatie over iemands gezondheidstoestand.

Voorbeeld: Een lokale krant deed verslag van de openbare verhoren van een lokale enquête. Daarbij beschuldigde de krant een ambtenaar van meeneed en noemde die getuige bij naam en toenaam. Meeneed werd nooit aangetoond. De eer en goede naam van de getuige was echter wel geschaad en de getuige werd ook privé belaagd door inwoners. De schade was zo groot dat de getuige veertien jaar na dato nog steeds met niemand erover durfde te spreken.

Proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht betekent:

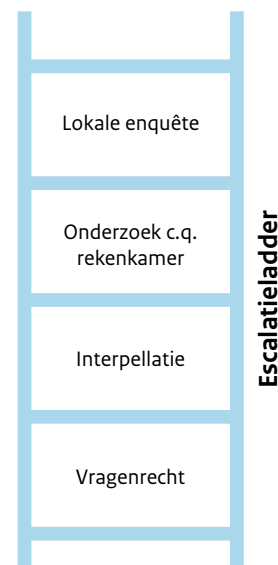
1. Een lokale enquête wordt alleen gehouden als er geen andere minder vergaande bevoegdheden zijn waarmee mogelijk dezelfde informatie kan worden verkregen (*ultimum remedium*).
2. Tijdens een lokale enquête wordt alleen gebruik gemaakt van een bevoegdheid als de andere lichtere bevoegdheden niet de gewenste informatie hebben opgeleverd.
3. Het gebruik van een bevoegdheid en het verkrijgen van informatie (zelfs als *ultimum remedium*) moet afgewogen worden tegen het belang de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beschermen.

Hieronder zullen deze drie voorwaarden worden uitgelegd.

### 1. De escalatieladder en het lokale enquêterecht als *ultimum remedium*

Het schema met controle-instrumenten aan het einde van hoofdstuk 1 laat zien hoe 'zwaar' de controle-instrumenten zijn. De besluitvorming die nodig is, de personen die mee (moeten) werken en de mate van dwang geven zwaarte aan de controle-instrumenten. Het overzicht geeft als het ware een escalatieladder weer. Als de gemeenteraad of de provinciale staten informatie wil(len) dan kan eerst informatie gevraagd worden. Als de informatie niet wordt gegeven kan bijvoorbeeld worden geïnterpelleerd. Daarna kan de gemeenteraad of kunnen de provinciale staten nog zelf onderzoek doen of de rekenkamer onderzoek vragen te doen. Pas als daar onvoldoende informatie wordt verkregen komt het lokale enquêterecht als *ultimum remedium* in beeld.

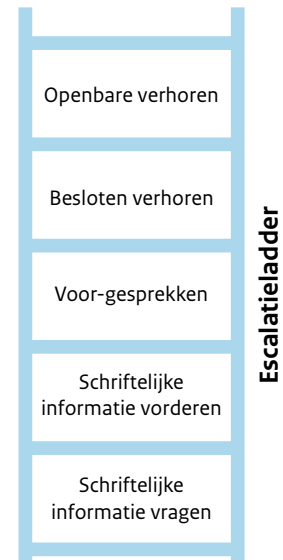
Het escaleren van bevoegdheden beschermt niet alleen getuigen, maar is ook van belang vanuit het oogpunt van kosten, de belasting van de gemeenteraad en provinciale staten en de doorlooptijd van het verkrijgen van informatie. Desondanks wordt nog vaak gebruik gemaakt van het lokale enquêterecht, zonder dat eerst minder vergaande controle-instrumenten zijn gebruikt.



- ➔ Bij 54% van alle lokale enquêtes wordt achteraf geoordeeld dat een lokale enquête niet nodig was, omdat dezelfde informatie achterhaald had kunnen worden met minder vergaande controle-instrumenten.

## 2. Escaleren van bevoegdheden

Het lokale enquêterecht bestaat uit een aantal bevoegdheden die verderop in deze handreiking zullen worden besproken. Proportioneel gebruik van het lokale enquêterecht betekent ook dat de verschillende bevoegdheden proportioneel worden gebruikt. Ook hierbij kan een escalatieladder worden gemaakt van de verschillende bevoegdheden. Hoe hoger op de ladder, hoe ingrijpender de bevoegdheid is voor getuigen en hoe groter de kans is dat het gebruik ervan de persoonlijke levenssfeer beschadigt. Eerst moet een enquêtecommissie proberen informatie te krijgen met gebruik van de minst vergaande bevoegdheden. Pas als blijkt dat daarmee de gewenste informatie niet kan worden verkregen kunnen zwaardere bevoegdheden worden gebruikt.



Het escaleren van bevoegdheden is niet iets wat enquêtecommissies doen, zo blijkt uit onderzoek. Het lokale enquêterecht staat vooral bekend om de openbare verhoren, met dank aan de parlementaire enquêtes. Als er gekozen wordt een lokale enquête te houden dan wordt vanuit de samenleving, de pers en de gemeenteraad of provinciale staten vaak verwacht dat openbare verhoren worden gehouden. Dit terwijl openbare verhoren lang niet altijd nodig zijn voor het verkrijgen van alle feitelijke informatie. Dit blijkt ook uit de praktijk:

- ➔ In 78% van alle lokale enquêtes worden getuigen openbaar verhoord; terwijl
- ➔ bij 67% van alle lokale enquêtes alle feitelijk informatie al was verkregen vóór de verhoren

Voorbeeld: De lokale enquête van de provinciale staten van Limburg geeft een goed voorbeeld van het proportioneel gebruik van bevoegdheden. In het rapport staat: “Het ging om een reconstructie van de feiten. Daarbij zijn zorgvuldigheid en proportionaliteit uitgangspunten geweest. <...> Omdat de commissie meende op basis daarvan (de voorgesprekken) over voldoende informatie te beschikken hebben besloten en openbare verhoren niet plaatsgevonden. (Zie het rapport: Blinde hoeken van het integriteitsbeleid van de Provincie Limburg, 2022, p. 15).”

## 3. Het maken van een belangenafweging

De gemeenteraad, provinciale staten en de enquêtecommissies moeten een belangenafweging maken tussen het verkrijgen van informatie en het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Soms is de uitkomst van die belangenafweging dat er geen lokale enquête wordt gehouden of dat bepaalde bevoegdheden bij een lokale enquête niet worden gebruikt, ondanks dat alle andere controle-instrumenten of bevoegdheden niet de gewenste informatie hebben opgeleverd. Het afzien van het gebruik van het lokale enquêterecht of specifieke bevoegdheden is proportioneel als het gebruik daarvan onevenredig zwaar uitvalt voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen (de verwachte informatie weegt niet op tegen de schade voor getuigen).

Onterecht speelt proportionaliteit zelden tot nooit een rol bij het gebruik van het lokale enquêterecht. Slechts één keer werd in een debat van een gemeenteraad overwogen geen lokale enquête te houden, omdat dat getuigen ‘onnodig zou schaden.’

# Deel II:

## Aanloop en voorbereiding

In dit tweede deel van de handreiking zal aandacht worden besteed aan het traject dat voorafgaat aan de keuze een lokale enquête te houden. Besproken wordt wat argumenten zijn voor of tegen het houden van een lokale enquête, de verordening die moet worden geschreven en de kosten van een lokale enquête. Vervolgens wordt besproken hoe een lokale enquête voorbereid kan worden en de enquêtecommissie ingesteld wordt. Ook wordt aandacht besteed aan de reikwijdte van een lokale enquête, die wordt gevormd door de onderzoeksvraag of doelstelling, en die het kader vormt waarbinnen de enquêtecommissie haar bevoegdheden mag uitoefenen. Daarna zal besproken worden op welke manier de enquêtecommissie ondersteund kan worden.

### 3 Aanloop naar een lokale enquête

#### 3.1 Inleiding

‘De onderste steen moet boven komen’ is de meest gehoorde uitspraak tijdens de raadsdebatten die hebben geleid tot het houden van een lokale enquête. Deze uitspraak lijkt in lijn te liggen met het doel die de lokale enquête moet dienen: waarheidsvinding of het verkrijgen van alle feitelijke informatie. Toch is dit zeker niet het enige argument dat leidt tot het houden van een lokale enquête. Vaak spelen ook andere argumenten een rol bij de keuze voor een lokale enquête. Niet alle gebruikte argumenten zouden echter een rol moeten spelen. Daarnaast is de vraag of het controle-instrument ook afhankelijk is van de vraag wat de kosten zijn. Als laatste moet het lokale enquêterecht nog verder worden vormgegeven in een verordening.

#### 3.2 Argumenten voor het houden van een lokale enquête

##### Regelgeving

De vraag wanneer gekozen kan of moet worden voor het lokale enquêterecht lijkt op grond van de vorige hoofdstukken niet ingewikkeld. Het lokale enquêterecht kan worden gebruikt als:

1. De gemeenteraad of provinciale staten informatie nodig hebben waarmee het college gecontroleerd kan worden;
2. Het niet gelukt is die informatie te krijgen met andere, minder vergaande controle-instrumenten;
3. De keuze voor een lokale enquête volgens de gemeenteraad of provinciale staten opweegt tegen het risico van schade aan de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

### ↔ *Uitwerking*

Het verkrijgen van alle feitelijke informatie voert veelal de boventoon bij het houden van een lokale enquête. Dat lijkt vrij logisch. Het controle-instrument is immers bedoeld voor het verkrijgen van informatie.

- 74% van de lokale enquêtes werd – mede – gehouden voor het verkrijgen van alle feitelijke informatie.

### Soorten argumenten voor een lokale enquête:

1. Waarheidsvinding
2. Politieke argumenten
3. Praktische argumenten

### *Politieke argumenten*

Toch blijkt uit de praktijk dat ook andere argumenten en afwegingen vaak een rol spelen bij de keuze een lokale enquête te houden of ervan af te zien. Naast ‘waarheidsvinding’ zijn de meest voorkomende argumenten voor het houden van een lokale enquête van politieke aard. Met politieke argumenten wordt bedoeld: argumenten die niet gericht zijn op de inhoud van het onderwerp of de mogelijkheid informatie te krijgen. Het gaat om argumenten die te maken hebben met de verhouding tussen de gemeenteraad c.q. provinciale staten of fracties en het electoraat of het college.

- 37% van de lokale enquêtes worden gehouden – mede – vanwege het belang van het afleggen van politieke verantwoording.
- 14% vanwege het afgeven van een signaal (aan de burgers of het college).
- 9% om politieke verantwoordelijken of schuldigen aan te wijzen.

Bij bestudering van de gehouden lokale enquêtes blijkt dat het verantwoordingsproces en het afgeven van een politiek signaal sowieso een soort rode draad is bij het houden van lokale enquêtes. Het is de vraag hoe problematisch dat is. Zou een lokale enquête niet gehouden kunnen worden om politieke redenen?

Hoe belangrijk de politieke argumenten ook zijn voor het gebruiken van het lokale enquêterecht, er kan alleen sprake zijn van waarheidsvinding en proportionaliteit als de gemeenteraad het controle-instrument daar ook voor wil gebruiken. Maar hoe kan de wetgever verwachten dat een gemeenteraad of de provinciale staten zich bij de keuze voor het houden van een lokale enquête alleen richt(en) op het verkrijgen van informatie, zonder dat enig politiek belang een rol speelt?

Politiek gebruik van het controle-instrument kan haast niet worden uitgesloten. De keuze een lokale enquête te houden, mede op grond van politieke argumenten, kan zelfs bijdragen aan de politieke profilering van de gemeenteraad of provinciale staten. Politieke invloed wordt pas onwenselijk als die politieke argumenten ook tijdens het onderzoek een rol spelen, bijvoorbeeld bij de samenstelling van de enquêtecommissie, het gebruik van dwangmiddelen en het horen van getuigen. Bevoegdheden worden dan niet langer gebruikt voor het verkrijgen van informatie waardoor de kans nog groter wordt dat getuigen onevenredig worden geschaad. Daarbij vindt het verantwoordingsproces dan plaats tegenover de enquêtecommissie en niet tegenover de volksvertegenwoordiging, waar het hoort plaats te vinden waar in paragraaf 3.2. ook al over werd gesproken.

### *Praktische argumenten*

Ook praktische argumenten kunnen een rol spelen bij de keuze een lokale enquête te houden. Het gaat dan meer om organisatorische redenen voor het gebruik van het controle-instrument. Ten eerste wordt het meest (5%) het argument gebruikt dat het mogelijk is externe onderzoekers in te zetten. Dat is een opvallend argument. De gemeenteraad en provinciale staten kunnen namelijk ook zelf een ‘gewoon’ onderzoek doen en daarvoor externen inhuren. Hieruit blijkt vooral dat gemeenteraden en provinciale staten zich vaak niet bewust zijn van de mogelijkheid zelf een ‘gewoon’ onderzoek te houden. Als dit argument in het debat een belangrijke rol speelt dan is dat reden te overwegen eerst een gewoon onderzoek te houden. Dat is minder vergaand en dus meer proportioneel.

### 3.3 De invloed van de relatie coalitie en college

#### Regelgeving

De wetgever gaat ervan uit dat de gemeenteraad en de provinciale staten het lokale enquêterecht kunnen gebruiken als er een informatieachterstand is. Het eenvoudige beeld dat in dat geval een meerderheid van de volksvertegenwoordigers voor het houden van een lokale enquête zal stemmen is te rooskleurig.

#### Uitwerking

Uit onderzoek blijkt dat het hebben van een informatieachterstand in de praktijk onvoldoende is voor het houden van een lokale enquête. Zelfs als de benodigde informatie niet is verkregen met andere controle-instrumenten. Voor het houden van een lokale enquête moeten namelijk meestal ook een of meer (leden van) coalitiepartijen instemmen.

Een informatieachterstand is voor coalitiepartijen vaak onvoldoende reden het voorstel voor het houden van een lokale enquête te steunen, als de coalitiepartijen nauw samenwerken met het college. Hoe nauwer die samenwerking, hoe kleiner de kans dat er een lokale enquête gehouden zal worden. Coalitiepartijen lijken dan alleen in te stemmen met het houden van een lokale enquête als er een breuk is in de coalitie of zij een breuk willen forceren.

### 3.4 Kosten

#### Regelgeving

Het houden van een lokale enquête kost - naast tijd - (vrijwel altijd) geld. De wet bepaalt dat het college in de ontwerpbegroting geld moet opnemen voor het - kunnen - houden van een lokale enquête. Die kosten moeten dus worden geraamd vóórdat de gemeenteraad heeft besloten een lokale enquête te houden. Op die manier is er altijd geld beschikbaar voor het houden van een lokale enquête. Opvallend is dat de wet het college opdraagt daarvoor te zorgen. Wat is de zeggenschap van de gemeenteraad of provinciale staten over de raming van die kosten en hoeveel geld moet er begroot worden?

#### Uitwerking

De wet lijkt te suggereren dat het college bepaalt hoeveel geld er voor een lokale enquête beschikbaar wordt gesteld. Uit onderzoek blijkt dat gemeenteraden in de praktijk ook met regelmaat bij het college geld moeten 'vragen' voor het houden van een lokale enquête. Dat levert de ingewikkelde situatie op dat de gemeenteraad of de provinciale staten het college feitelijk laat beslissen hoeveel geld er beschikbaar wordt gesteld voor een onderzoek naar zichzelf. Gemeenteraden en provinciale staten hebben daardoor vaak het gevoel dat zij niet onafhankelijk zijn. Dat is uiteraard geenszins het geval.

- ➔ Het zijn de gemeenteraad en de provinciale staten die het begrotingsrecht hebben en dus bepalen hoeveel geld besteed wordt aan een lokale enquête.

Gemeenteraden en provinciale staten begroten zelden bij voorbaat geld specifiek voor de mogelijkheid een lokale enquête te houden. Hoogstwaarschijnlijk weten gemeenteraden niet van het bestaan van deze bepaling. Wat ook een verklaring kan zijn is dat niet de noodzaak wordt gevoeld geld te begroten voor een controle-instrument waarvan de kans klein is dat hij gebruikt zal worden. Dit kan wel tot de situatie leiden dat als de noodzaak er wel is een lokale enquête te houden daarvoor geen geld beschikbaar is. Een van de redenen dat wordt afgezien van het gebruik van het lokale enquêterecht zijn namelijk de kosten.

Het begroten van geld specifiek voor het gebruik van controle-instrumenten vergroot de mogelijkheid gebruik te maken van die controle-instrumenten als dat nodig is.

### De kosten van een lokale enquête

De kosten van een lokale enquête variëren per onderzoek. Het is mede afhankelijk van hoe een lokale enquête begroot wordt. Soms worden de uren van de leden van de enquêtecommissie wel mee begroot en soms niet. Dat geldt ook voor de ondersteuning door medewerkers van de griffie. De ene keer komt het budget voor de lunch uit de begroting van de lokale enquête, de andere keer uit kosten voor catering die de gemeenteraad of provinciale staten al heeft. De kosten van een lokale enquête variëren en zijn mede afhankelijk van wat de gemeenteraad of de provinciale staten er aan uit willen geven.

Over de lokale enquêtes gehouden door gemeenteraden is het volgende bekend:

- ➔ Goedkoopste lokale enquête: € 230
- ➔ Duurste lokale enquête: € 1.900.000
- ➔ Gemiddeld kost een lokale enquête: € 156.448

Uit onderzoek blijkt dat hoe groter een gemeente is, hoe meer geld besteed wordt aan een lokale enquête. Dat komt niet doordat grote gemeenten ook grotere onderzoeken doen en dus meer kosten hebben. De kosten van lokale enquêtes hangen namelijk vooral samen met het te onderzoeken onderwerp en niet met de grootte van de gemeente.

Kijk voor het inschatten van de kosten naar andere lokale enquêtes die gingen over vergelijkbare onderwerpen en niet naar gemeenten van dezelfde omvang

Of ook voor provinciale staten geldt dat per grootte de uitgave per lokale enquête verschilt is niet te zeggen. Er zijn te weinig provinciale enquêtes gehouden om een goede vergelijking te maken. Voor provinciale staten geldt wel dat de kosten veel meer afhankelijk zullen zijn van het onderwerp en zij voor een goede inschatting dus ook te raden kunnen gaan bij gemeenteraden die eerder een lokale enquête hebben gehouden over een soortgelijk onderwerp.

## 3.5 De onderzoeksverordening

### Regelgeving

De wet bepaalt dat het lokale enquêterecht verder geregeld wordt in een verordening. De wet stelt twee voorwaarden aan de verordening

- ➔ 1. De verordening moet worden opgesteld vóórdat besloten wordt een lokale enquête te houden.
- ➔ 2. In de verordening moet de ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie worden geregeld.

### Uitwerking

Aan de eerste voorwaarde wordt lang niet altijd voldaan. Met regelmaat worden verordening pas opgesteld nadát besloten is, of bekend is dat besloten gaat worden, een lokale enquête te houden. Op zich is dat niet onbegrijpelijk. Vaak wordt er pas over de inhoud van een verordening nagedacht als dat noodzakelijk is. De onjuiste volgorde heeft wel tot gevolg dat de gemeenteraad en provinciale staten bij de beslissing een lokale enquête te houden geen zicht hebben op de manier waarop het lokale enquêterecht gebruikt zal worden.

Stel vóór het besluit een lokale enquête te houden een onderzoeksverordening op waarin voor fundamentele zaken het lokale enquêterecht verder geregeld wordt. Bijvoorbeeld hoe de dwangmiddelen eventueel worden toegepast.



Het opstellen van een onderzoeksverordening blijkt voor gemeenteraden en provinciale staten niet eenvoudig te zijn. Gemeenteraden en provinciale staten blijken vaak geneigd te zijn de wet letterlijk te herhalen in de onderzoeksverordening. Het herhalen van de wet heeft geen enkel nut: hetzelfde wordt immers al in de wet geregeld. Daarnaast worden in verordeningen vaak praktische zaken geregeld die niet in een verordening geregeld hoeven worden, maar ook in een plan van aanpak geregeld kunnen worden. Voorbeelden zijn: taken van de voorzitter of de manier waarop wordt vergaderd. Ook worden weleens bepalingen opgenomen die in strijd zijn met de wet, zoals het uitsluiten van bezwaar en beroep en de bepaling dat op alle stukken van de enquêtecommissie bij voorbaat geheimhouding rust. Gemeenteraden en provinciale staten nemen vaak elkaars verordening als voorbeeld, waardoor hierin geen verbetering plaatsvindt. Bij het schrijven van de verordening kan beter gebruik worden gemaakt van bijvoorbeeld de handleiding: '100 ideeën voor de gemeentelijke regelgever' van de VNG.

### 3.6 Ambtelijke ondersteuning

#### Regelgeving

De wet bepaalt dat de verordening regelt hoe de enquêtecommissie ambtelijk wordt ondersteund. Hiermee wordt bedoeld op andere ondersteuning dan door de griffie. Het gaat dan om ambtenaren uit de gemeentelijke of provinciale organisatie anders dan de griffier of griffiemedewerkers, bijvoorbeeld door de concern controller of ambtenaren die verstand hebben van onderzoek. Ondersteuning van de enquêtecommissie door de griffie hoeft niet in de verordening geregeld te worden. De wet bepaalt al dat de griffie gemeenteraden en provinciale staten en dus de bijbehorende commissie ondersteunt.

#### **Daarnaast is er een aantal specifieke tips voor een onderzoeksverordening**

- Regel alleen de fundamentele zaken waarover de volksvertegenwoordiging, en niet de enquêtecommissie, van tevoren zeggenschap moet hebben.
- Bepaal of er voorgesprekken gehouden kunnen worden en wat gedaan wordt met de informatie uit de voorgesprekken.
- Zorg dat de manier waarop dwangmiddelen worden toegepast wordt geregeld in de verordening.
- Herhaal niet letterlijk de wet.
- Regel geen praktische zaken die beter door de enquêtecommissie geregeld kunnen worden in een plan van aanpak ([zie par. 4.3](#)).

#### Uitwerking

Gemeenteraden en provinciale staten kiezen zelden voor ondersteuning door andere ambtenaren dan de griffie. Dat vrijwel nooit wordt besloten dat andere ambtenaren de enquêtecommissie ondersteunen heeft een belangrijke reden: de kans bestaat dat ambtenaren die de enquêtecommissie ondersteunen in een spagaat terechtkomen tussen hun loyaliteit voor het college of collega's uit de organisatie (voor en met wie ze werken) en het ondersteunen van een onderzoek naar datzelfde college. Zelfs als ambtenaren enkel een feitenonderzoek verrichten, want ook dan krijgen zij bestuurlijke en persoonlijke informatie onder ogen over collega's of leidinggevende(n) wat tot ongemak kan leiden.

Let op de mogelijke loyaliteitsspagaat waarin ambtenaren terecht kunnen komen als zij de enquêtecommissie ondersteunen.

Vaak hebben enquêtecommissies behoefte aan ondersteuning. Het werk is zo omvangrijk dat het voor enquêtecommissies (te) veel werk is het onderzoek alleen te doen. Gemiddeld besteedt één lid van een enquêtecommissie 14 uur per week aan het onderzoek, boven op het reguliere werk van een raadslid of lid van de provinciale staten. Een andere manier waarop de enquêtecommissie ondersteund kan worden is door externe advies- of onderzoeksbureaus. Hierover meer in [hoofdstuk 4](#).

## 4 De voorbereiding van de lokale enquête

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de argumenten aan bod gekomen die kunnen leiden tot het besluit een lokale enquête te houden. Ook is besproken op welke manier de kosten voor een lokale enquête begroot moeten worden, dat er een onderzoeksverordening moet worden opgesteld en de ondersteuning van de enquêtecommissie in de verordening geregeld moet worden. Als al die stappen zijn doorlopen is het nog niet mogelijk een lokale enquête te starten. Als eenmaal duidelijk is dat er een lokale enquête gehouden gaat worden moet nog duidelijk worden wat de onderzoeksvraag is die beantwoord moet worden, er moet een enquêtecommissie samengesteld worden en ook over de ondersteuning kan verder nagedacht worden. Over de onderzoeksvraag of doelstelling en de samenstelling van de enquêtecommissie moet officieel besloten worden door de gemeenteraad of provinciale staten.<sup>4</sup>

### 4.2 De voorbereidingscommissie

#### *Uitwerking*

Nergens in de wet wordt gesproken over een voorbereidingscommissie. Toch wordt er in de praktijk met grote regelmaat gebruik van gemaakt. Een voorbereidingscommissie bestaat vaak uit een aantal raadsleden of leden van de provinciale staten die het besluit tot het houden van een lokale enquête voorbereiden. Bij de voorbereiding wordt ook nagedacht over bijvoorbeeld de onderzoeksvraag, hoe het onderzoek in grote lijnen uitgevoerd gaat worden en wordt een inschatting gemaakt van de kosten.

Het grote voordeel aan de voorbereiding van de lokale enquête door een voorbereidingscommissie is dat gemeenteraden of provinciale staten beter weten hoe het lokale enquêterecht gebruikt zal worden wanneer zij met het voorstel instemmen. Op die manier kan een enquêtecommissie ook rekenen op democratische legitimatie van de eigen volksvertegenwoordiging bij de uitvoering van het onderzoek.

Een nadeel van het instellen van een voorbereidingscommissie is ten eerste dat het meer tijd kost voordat gestart wordt met een lokale enquête. Daarnaast is de kans groter dat de nadere uitwerking van de onderzoeksvraag en bijvoorbeeld het plan van aanpak uitmondt in een politieke discussie tussen fracties die allemaal invloed daarop willen uitoefenen. Dit kost meer tijd en komt vaak de duidelijkheid van de onderzoeksvraag en het plan van aanpak niet ten goede. Ook moet de overdracht van de informatie van de voorbereidingscommissie naar de enquêtecommissie goed geborgd worden, anders wordt er werk dubbel gedaan. Dit kan voorkomen worden door bijvoorbeeld de leden van de voorbereidingscommissie te benoemen tot leden van de enquêtecommissie.

#### **Vorbereiding door een voorbereidingscommissie**

1. De onderzoeksvraag
2. Het plan van aanpak
3. Kosten

Voordeel: democratische legitimatie

Nadeel: tijd en politieke discussie

<sup>4</sup> Het besluit een lokale enquête te houden is een besluit waartegen bezwaar kan worden ingediend. Zie hiervoor verder [paragraaf 8.3](#).

## 4.3 Het plan van aanpak

Een plan van aanpak beschrijft hoe de lokale enquête uitgevoerd zal worden. Hierin staan de praktische onderwerpen die niet in de verordening geregeld hoeven worden, zie verderop. In een plan van aanpak kan de voorbereidingscommissie of de enquêtecommissie nadenken over de uitvoering van het specifieke onderzoek. Het nadenken over het plan van aanpak geeft ook een goede mogelijkheid na te denken over het proportionele gebruik van het de verschillende bevoegdheden. Daarnaast biedt het houvast voor enquêtecommissies tijdens het onderzoek. Uit onderzoek blijkt dat het plan van aanpak voor enquêtecommissies het meest gebruikte en belangrijkste document is tijdens het onderzoek

Voorbeeld: Een goed voorbeeld van het belang van een plan van aanpak is terug te vinden bij de enquêtecommissie van de provincie Limburg. De lokale enquêtecommissie begon als eerste met een plan van aanpak die zij inrichtte als ware het een projectplanning. Die planning heeft hen gedurende het onderzoek houvast geboden.

Er is geen standaard concept plan van aanpak dat kan dienen als basis voor elke lokale enquête. Wel is er een aantal onderwerpen dat zich goed leent voor het regelen in een plan van aanpak en waarvan het zinvol is bij de start van het onderzoek over na te denken.

Onderwerp	Uitleg/ voorbeeld
Werkwijze van de enquêtecommissie	De manier waarop en waar de enquêtecommissie bijvoorbeeld vergadert en wat de rol van de voorzitter is.
Communicatie	Hoe tijdens het onderzoek wordt gecommuniceerd met het college, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad of provinciale staten en de media.
Onderzoeksopzet	Beschrijving van de onderzoeksfases die worden doorlopen en wat er per fase gebeurt.
Ondersteuning	Of en op welke manier externe ondersteuners ingehuurd zullen worden, wat de rol van de externe ondersteuners is en hoe wordt omgegaan met de informatie vanuit de externe ondersteuners.
Verzamelen van schriftelijke informatie	Op welke manier de enquêtecommissie schriftelijke informatie opvraagt bij getuigen (bijvoorbeeld per brief of telefonisch), wanneer en op welke manier informatie officieel gevorderd wordt en waar fysiek en digitaal de schriftelijke informatie wordt bewaard tijdens het onderzoek.
Verzamelen van mondelinge informatie	Op welk moment in het onderzoek voorgesprekken eventueel gehouden zullen worden, waar die gehouden worden, hoe getuigen daarvoor worden uitgenodigd, wie daarbij aanwezig zullen zijn, hoe de voorgesprekken in grote lijnen verlopen en hoe met de informatie wordt omgegaan.  Op welk moment openbare verhoren gehouden (kunnen) worden, waar die dan gehouden zullen worden, op welke manier getuigen daarvoor opgeroepen worden en hoe de openbare verhoren in grote lijnen verlopen.
Rapportage	Op welke manier de informatie van de lokale enquête terug wordt gekoppeld aan de gemeenteraad of provinciale staten, of er ambtelijk of bestuurlijk wederhoor wordt gehouden en of het rapport direct gepresenteerd wordt, of eerst in bijvoorbeeld het presidium, in een vergadering en op welke manier.
Praktische informatie	Een inschatting van de doorlooptijd van het onderzoek

## 4.4 Het formuleren van de doelstelling of de onderzoeksvraag van het onderzoek

### Regelgeving

Het besluit een lokale enquête te houden moet volgens de wet het onderwerp van het onderzoek omschrijven en daarop een toelichting geven.<sup>5</sup> De doelstelling kan ook worden omschreven aan de hand van een onderzoeksvraag met deelvragen. De gemeenteraad of provinciale staten moeten instemmen met de geformuleerde doelstelling of de onderzoeksvra(a)g(en) van het onderzoek. De doelstelling of onderzoeksvraag mag gaandeweg het onderzoek aangepast worden, maar daarvoor is wel een nieuw besluit van de gemeenteraad of provinciale staten nodig, waartegen bezwaar en beroep openstaat ([zie par. 8.3](#)). De wetgever heeft wel een beperking gesteld aan de onderzoeksdoelstelling:

- De onderzoeksdoelstelling mag alleen betrekking hebben op het door het college of de burgemeester dan wel commissaris van de Koning gevoerde bestuur.
- De onderzoeksdoelstelling mag dus niet primair gericht zijn op het handelen van de gemeenteraad of van de provinciale staten.

De vastgestelde doelstelling neemt een centraal punt in bij een lokale enquête.

De enquêtecommissie mag haar bevoegdheden alleen uitoefenen binnen de reikwijdte van het onderzoeksdoel of de onderzoeksvraag van de lokale enquête.

Dat betekent dat de enquêtecommissie haar bevoegdheden niet mag gebruiken voor het krijgen van informatie die niet nodig is voor het bereiken van de doelstelling of het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Ook zijn getuigen niet verplicht daaraan mee te werken. Op die manier wordt de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermd tegen een onnodige inbreuk daarop.

- De reikwijdte van het onderzoek wordt dus gevormd door de onderzoeksvraag of doelstelling zoals die geformuleerd is door de gemeenteraad of provinciale staten. Hoe specifieker de formulering is hoe duidelijker de reikwijdte en dus de kaders waarbinnen de enquêtecommissie gebruik mag maken van haar bevoegdheden.
- Als een enquêtecommissie schriftelijke of mondelinge informatie afdwingt die buiten de doelstelling van het onderzoek valt dan zijn getuigen niet verplicht mee te werken. Zij mogen weigeren de informatie te geven.

De wetgever heeft het lokale enquêterecht beperkt tot het handelen van het college, de burgemeester en de commissaris van de Koning. Die beperking is er hoogstwaarschijnlijk om te voorkomen dat een select groepje raadsleden of leden van de provinciale staten het handelen van hun collega volksvertegenwoordigers, desnoods onder dwang, onderzoeken. Die rol mag wel zijdelings aan bod komen, bijvoorbeeld als ook wordt onderzocht hoe het college met de gemeenteraad of provinciale state heeft gecommuniceerd, maar de rol mag dus niet het primaire doel van de lokale enquête zijn.

### Uitwerking

Kijkend naar de lokale enquêtes dan blijkt dat gemeenteraden vaak wel de behoefte hebben ook hun eigen rol te onderzoeken. Bij 57% van de lokale enquêtes wordt toch ook uitdrukkelijk de rol van de volksvertegenwoordiging onderzocht. Bij die lokale enquêtes treden gemeenteraden en enquêtecommissie buiten hun bevoegdheid zodra zij de rol van de gemeenteraad onderzoeken. De wet geeft ze niet de mogelijkheid de bevoegdheden daarvoor

<sup>5</sup> Het besluit een lokale enquête te houden en het besluit tot het wijzigen van de doelstelling moet bekend gemaakt worden volgens de regels van de Gemeentewet.

te gebruiken. Mocht de gemeenteraad wel hun eigen rol willen onderzoeken dan kan bijvoorbeeld doormiddel van een gewoon raadsonderzoek te verrichten of de rekenkamer daarvoor te vragen.

Hoe specifiek moet een onderzoeksdoelstelling of vraag geformuleerd worden? Een specifiek geformuleerde onderzoeksvraag geeft een duidelijk kader, maar brengt ook het risico mee dat informatie die van belang blijkt te zijn buiten het onderzoek valt. Dit risico kan worden ondervangen door een ruim geformuleerde onderzoeksdoelstelling.

Uit onderzoek blijkt ook dat onderzoeksdoelstellingen en vragen juist vaak vrij algemeen worden geformuleerd. Dit komt ten eerste doordat gemeenteraden en provinciale staten lang niet altijd in staat zijn goede onderzoeksvragen of doelen te formuleren. Ten tweede is de algemeenheid het gevolg van de politieke onderhandelingen over het onderzoeksdoel tussen fracties onderling. Een te algemene onderzoeksdoelstelling heeft als risico dat te snel getuigen onnodig worden geschaad. Er zijn echter nog meer nadelen van een te algemeen geformuleerde doelstellingen wat wordt geïllustreerd aan de hand van twee onderzoeksdoelstellingen uit gehouden lokale enquêtes:

Voorbeeld 1: “De gemeenteraad wenst inzicht te krijgen in de wijze waarop de besluitvorming over leningen is voorbereid, hoe zij feitelijk is verlopen en wie er op welk moment van op de hoogte was.”

Voorbeeld 2: “Met dit onderzoek wil de raad inzicht verkrijgen in de oorzaken die er in het proces van verzelfstandiging, zowel vóór als ná het moment van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in Groningen, toe hebben geleid dat besluiten zijn genomen die achteraf als foutief beoordeeld zijn.”

Het eerste voorbeeld geeft richting aan het onderzoek, maar laat ook veel onduidelijk. Het is bijvoorbeeld onduidelijk op wie de voorbereiding betrekking heeft: op het college, de ambtelijke organisatie of ook de gemeenteraad? Van wie mag de enquêtecommissie informatie vorderen? Ook is onduidelijk wat het verschil is tussen de wijze van besluitvorming en hoe zij feitelijk is verlopen. Is de voorbereiding niet feitelijk geweest of moet er bij het onderzoek meer dan alleen feiten worden betrokken? Kan bijvoorbeeld van getuigen verlangd worden dat zij informatie geven over hoe zij tegen zaken aankeken of hoe bepaalde relaties het proces hebben beïnvloed in plaats van alleen informatie over hoe zij feitelijk hebben gehandeld?

Het tweede voorbeeld laat ook veel ruimte voor interpretatie. De grootste vraag is wanneer sprake is van ‘besluiten die achteraf als foutief zijn beoordeeld.’ Wanneer is een besluit foutief en in wiens ogen? In de ogen van de gemeenteraad, het college, de rechter of de maatschappij? Bij wie moet de enquêtecommissie daarover informatie inwinnen? Ook is onduidelijk wat bedoeld wordt met ‘oorzaken in het proces.’ Betekent dit dat oorzaken buiten het proces niet meegenomen worden in het onderzoek of gaat het over oorzaken die het proces beïnvloeden zoals werkrelaties?

Een vrij algemeen onderzoeksdoel levert dus onduidelijkheid op voor de enquêtecommissie. Maar niet alleen de enquêtecommissie is gebaat bij een duidelijk omschreven doelstelling of duidelijke onderzoeksvraag. Ook de gemeenteraad of provinciale staten hebben belang bij duidelijkheid over de omvang van de lokale enquête. Hoe duidelijker en specifiek de onderzoeksvraag of doelstelling is hoe beter zij weten waarvoor het lokale enquêterecht gebruikt zal worden en waar zij dus democratische legitimatie aan geven. Niet in de laatste plaats is het voor getuigen van groot belang te weten waar de enquêtecommissie onderzoek naar doet. Zij zijn namelijk pas verplicht mee te werken op het moment dat aan hen informatie gevraagd wordt die nodig is voor het doen van het onderzoek.

Mocht een onderzoeksdoelstelling te specifiek geformuleerd zijn dan kan de enquêtecommissie altijd nog de gemeenteraad of provinciale staten verzoeken de onderzoeksvraag aan te passen. Dat heeft dan wel weer als nadelig risico dat de doelstelling, terwijl het onderzoek nog loopt, onderwerp wordt van een politieke discussie.

De onderzoeksdoelstelling moet dus enerzijds zodanig specifiek geformuleerd worden dat niet onnodig de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad en het voor de enquêtecommissie voldoende duidelijk is wat de kaders voor het onderzoek zijn en anderzijds moet de doelstelling zodanig ruim geformuleerd worden dat alle informatie die daadwerkelijk nodig is kan worden verkregen.

## 4.5 Het samenstellen van de enquêtecommissie

### Regelgeving

De leden van de enquêtecommissie voeren het onderzoek feitelijk uit. Zij moeten zorgen dat waarheidsvinding centraal staat in het onderzoeksproces en de uitkomsten niet worden beïnvloed door – hun eigen – politieke belangen en overtuigingen. De manier waarop een enquêtecommissie wordt samengesteld kan de mate van waarheidsvinding tijdens het onderzoek beïnvloeden.

De enige eis die de wet stelt is dat er sprake moet zijn van een evenwichtige vertegenwoordiging. Dat betekent dat bepaalde politieke partijen of bijvoorbeeld oppositiepartijen niet stelselmatig uitgesloten mogen worden van deelname in de enquêtecommissie. Het is dus aan de gemeenteraden en provinciale staten in hoeverre zij het belangrijk vinden dat het onderzoek objectief wordt uitgevoerd en daarbij rekening te houden bij het samenstellen van de enquêtecommissie.<sup>6</sup>

De samenstelling van de enquêtecommissie en haar werkzaamheden wijzigen niet na de verkiezingen, tenzij een commissielid niet wordt herkozen in de gemeenteraad of provinciale staten. Het is dan aan de gemeenteraad of provinciale staten om te beslissen of en wie dat lid gaat vervangen. De werkzaamheden van de enquêtecommissie of het doel van het onderzoek kunnen alleen wijzigen als de gemeenteraad of provinciale staten daarover bij meerderheid heeft besloten.

### Uitwerking

Het is belangrijk dat bij de samenstelling van de enquêtecommissie geprobeerd wordt te voorkomen dat de politieke belangen en overtuigingen invloed hebben op het onderzoek en de uitkomsten.

Uit onderzoek naar de lokale enquêtes komen een aantal andere aandachtspunten die kunnen helpen bij de samenstelling van de enquêtecommissie:

- 1. Zorg dat (een aantal) leden ervaring hebben met het doen van onderzoek.** Het uitvoeren van een lokale enquête komt feitelijk neer op het doen van een feitenonderzoek. Als een enquêtecommissie niet volledig afhankelijk wil zijn van externe onderzoeksbureaus dan is zij erbij gebaat dat een of meer leden ervaring hebben met het doen van onderzoek.
- 2. Kies voor leden die geen woordvoerder zijn geweest op het inhoudelijke dossier.** De neiging bestaat leden te benoemen in de enquêtecommissie die ervaring hebben met het inhoudelijke dossier. Vaak zijn zij woordvoerder geweest voor hun fractie. Dit bemoeilijkt echter juist het innemen van een politiek meer onafhankelijke positie.
- 3. Zorg voor een gelijke verdeling tussen leden van de coalitiepartijen en de oppositiepartijen.** Door evenveel leden van de coalitiepartijen en oppositiepartijen plaats te laten nemen in de enquêtecommissie wordt voorkomen dat politieke tegenstellingen doorwerken in de enquêtecommissie.

<sup>6</sup> Het besluit dat de enquêtecommissie benoemd bekend gemaakt worden volgens de regels van de Gemeentewet.

## 4.6 Ondersteuning van de enquêtecommissie (ambtelijk, externe ondersteuning)

### Regelgeving

Zoals vermeld in [paragraaf 3.6](#) en [paragraaf 4.6](#) moet de gemeenteraad of moeten de provinciale staten in de verordening regelen hoe de enquêtecommissie ambtelijk wordt ondersteund. Daarmee wordt bedoeld op ondersteuning door ambtenaren anders dan door de griffie. Het gaat om ambtenaren uit de gemeentelijke of provinciale organisatie.

### Uitwerking

Lokale enquêtecommissies hebben zich tot nu toe altijd laten ondersteunen. Dat is ook zeker aan te raden. Het houden van een lokale enquête kost leden van enquêtecommissie gemiddeld 14 uur per week extra naast hun reguliere werk als volksvertegenwoordiger, zelfs als een enquêtecommissie extra wordt ondersteunt. De mogelijke ondersteuning kan verdeeld worden in drie groepen namelijk: ondersteuning door de griffie(r), ambtelijke ondersteuning en ondersteuning door externe onderzoekers.

#### 1. Ondersteuning door de griffie

Vrijwel altijd ondersteunt de griffier of een andere medewerker van de griffie de enquêtecommissie. Dat ligt ook in de lijn van de taken van de griffie. De Gemeentewet en Provinciewet bepalen immers dat de griffier de gemeenteraad of de Provinciale staten en de ingestelde commissies bijstaat. Ondersteuning van de enquêtecommissie door de griffie(r) hoeft dus niet geregeld te worden in de onderzoeksverordening of een plan van aanpak.

#### 2. Ambtelijke ondersteuning

Gemeenteraden en provinciale staten kiezen zelden voor ondersteuning door andere ambtenaren dan de griffie. Dat heeft een belangrijke reden: de kans bestaat dat ambtenaren die de enquêtecommissie ondersteunen in een spagaat terechtkomen tussen hun loyaliteit voor het college of collega's uit de organisatie (voor en met wie ze werken) en het ondersteunen van een onderzoek naar datzelfde college.

Als toch gekozen wordt voor de mogelijkheid de enquêtecommissie te laten ondersteunen door andere ambtenaren, dan verdient het aanbeveling dit als mogelijkheid en niet als verplichting op te nemen in de verordening en de keuze voor de specifieke ambtenaren over te laten aan de enquêtecommissie. Formeel gaat het college over de inzet van ambtenaren. Het college zal, bij verzoek om ondersteuning, moeten aangeven in hoeverre er ruimte is voor ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie. De enquêtecommissie kan vervolgens kiezen op welke manier de ambtelijke ondersteuning ingevuld wordt en daarbij rekening houden met de positie van de ambtenaren. De enquêtecommissie moet zoveel mogelijk proberen te voorkomen dat ambtelijk ondersteuners in de beschreven spagaat terechtkomen.

Probeer te voorkomen dat ambtelijke ondersteuners in een spagaat terecht komen tussen loyaliteit aan het college enerzijds en ondersteuning van de enquêtecommissie anderzijds.

#### 3. Externe ondersteuners

Een derde, en veel gebruikte, mogelijkheid voor ondersteuning van de enquêtecommissies zijn externe ondersteuners. Daarbij kan gedacht worden aan externe onderzoeksbureaus, adviesbureaus, maar ook hoogleraren of ervaringsdeskundigen. Dergelijke ondersteuning heeft voor- en nadelen:

Voordelen:

- Externen hebben vaak uitgebreide kennis van en ervaring met het houden van lokale enquêtes of het begeleiden van onderzoeken en/of het onderwerp. Dit levert ook vaak winst op qua doorlooptijd van het onderzoek.

Nadelen:

- Externe ondersteuning brengen extra kosten mee. Gemiddeld kost een lokale enquête zonder externe ondersteuning € 36.000. Een onderzoek met externe ondersteuning kost gemiddeld € 85.000.
- Door de kennis en kunde van de externe ondersteuners bestaat het risico dat enquêtecommissies hun autonomie en zeggenschap over het onderzoek informeel overdragen aan de externe onderzoekers en daardoor grip op het onderzoek verliezen.
- De informatie van het onderzoek komt (deels) onder beheer van de externe ondersteuners waardoor het onderzoeksdossier niet volledig bij de gemeente of provinciale staten wordt gearchiveerd en dus later niet volledig te raadplegen is, omdat private partijen niet onder Wet open overheid vallen.

Onderzoek laat zien dat enquêtecommissies met externe ondersteuning het zicht en de grip op het onderzoek snel verliezen. Niet langer kunnen zij dan het onderzoek vanuit hun rol sturen en later terugkoppelen aan de gemeenteraad of provinciale staten. Dat verlies van grip kan worden voorkomen door:

1. Bepaal als enquêtecommissie zelf hoe je het onderzoek (proportioneel) wil uitvoeren en volg niet een standaardprocedure of stappenplan van externe ondersteuners.
2. Voor verschillende onderdelen, bijvoorbeeld de dossierstudie, het voeren van voorgesprekken of verhoren of het schrijven van het rapport, kunnen verschillende externe ondersteuners met eigen expertise worden ingezet. Dit vergroot de expertise in de ondersteuning, maar zorgt ook voor meer betrokkenen die onafhankelijk van elkaar naar het onderzoek kijken. Ook kan gekozen worden voor het maar deels uit handen geven van het onderzoek aan externen.
3. Zorg dat alle opgedane informatie door externe ondersteuners aan de enquêtecommissie wordt teruggekoppeld en ook wordt gegeven.
4. Wees als enquêtecommissie, of afvaardiging daarvan, altijd aanwezig bij (voor)gesprekken die externe ondersteuners voeren met bijvoorbeeld getuigen.

## 4.7 Het formele besluit

📄 Na alle voorbereidende handelen moet de gemeenteraad of provinciale staten nog formeel het besluit nemen een lokale enquête te houden. Met het houden van een lokale enquête moet een meerderheid van de gemeenteraad of provinciale staten instemmen. Een minderheidsenquête is dus niet mogelijk. In het besluit een lokale enquête te houden moet in ieder geval ook de doelstelling of onderzoekvraag van het onderzoek staan en worden toegelicht ([zie par. 4.4](#)). Het besluit is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat ([zie par. 8.3](#))

👥 Vaak wordt in het besluit een lokale enquête gehouden een besloten op welke manier de enquêtecommissie wordt samengesteld en worden de leden van de enquêtecommissie benoemd. Vanaf dat moment is het aan de enquêtecommissie om de lokale enquête uit te voeren.



# Deel III:

## Inrichting van het onderzoeksproces

Het derde deel van deze handreiking heeft betrekking op het werk van de enquêtecommissie zelf. Op het moment dat enquêtecommissie is samengesteld, de leden zijn benoemd en de onderzoeksdoelstelling duidelijk is kan de enquêtecommissie aan het werk. Het doel is het voldoen aan de onderzoeksdoelstelling of het beantwoorden van de onderzoeksvraag zoals die is geformuleerd door de gemeenteraad of Provinciale staten. Daarbij kan de enquêtecommissie gebruikmaken van de bevoegdheden uit de Provincie- en Gemeentewet.

## 5 Procedurele inrichting

### 5.1 Inleiding

Na de benoeming van de enquêtecommissie zal ze niet gelijk aan de slag kunnen met het verzamelen van informatie. Veelal moet de enquêtecommissie eerst nadenken over haar werkwijze. In welke mate ze daarover moet nadenken hangt af van het voorbereidende werk dat al gedaan is door bijvoorbeeld een voorbereidingscommissie. De enquêtecommissie zal zelf eerst moeten bespreken op welke manier zij het onderzoek in grote lijnen vorm wil gaan geven en wil gaan uitvoeren.

### 5.2 Opstellen van een plan van aanpak

Het opstellen van het plan van aanpak is al besproken in [paragraaf 4.3](#). Als in de voorbereidende fase nog geen plan van aanpak is opgesteld dan kan de enquêtecommissie dat doen. De onderwerpen in het plan van aanpak zijn mede afhankelijk van de onderzoeksverordening. Onderwerpen die daarin geregeld worden hoeven niet opnieuw geregeld te worden in een plan van aanpak, maar kunnen daar wel verder worden uitgewerkt.

Het voordeel aan het opstellen van een plan van aanpak is dat het houvast biedt tijdens het onderzoek. Een vraag die vaak wordt gesteld is of het plan van aanpak dat de enquêtecommissie opstelt ook goedgekeurd moet worden door de gemeenteraad of provinciale staten. Dat is niet het geval. In sommige gevallen kiezen enquêtecommissies er toch voor het plan van aanpak aan de gemeenteraad of provinciale staten voor te leggen of aan een presidium. Dit heeft als voordeel dat bij instemming de uitvoering van de lokale enquête kan rekenen op democratische steun. Het nadeel is dat het risico wordt gelopen dat het plan van aanpak opnieuw onderdeel wordt van een politieke discussie over de uitvoering van het lokale enquêterecht.

## 5.3 Nadere uitwerking van de onderzoeksvraag

•↻ In [paragraaf 4.4](#) is uitgebreid aandacht besteed aan het belang van het formuleren van de onderzoeksdoelstelling of onderzoeksvragen door de gemeenteraad of provinciale staten. Zelfs als onderzoeksdoelstellingen voldoende specifiek en duidelijk zijn geformuleerd zal de enquêtecommissie deze meestal nader moeten uitwerken. Vaak zal de onderzoeksdoelstelling opgeknipt worden in deelvragen die onderzocht moeten worden. Een enquêtecommissie zal eerst meer theoretische kennis willen opdoen over het te onderzoeken onderwerp en pas daarna de informatie uit de praktijk gaan verzamelen.

Bij het verder uitwerken van de onderzoeksvraag is het van belang dat de enquêtecommissie binnen het kader van het onderzoek blijft. Dat betekent dat als er deelvragen worden geformuleerd, deze wel binnen het kader van de onderzoeksvraag blijven vallen. Dat klinkt eenvoudiger dan het is. Belangrijk is dat de uitwerking van de onderzoeksdoelstelling of vraag door de enquêtecommissie gecommuniceerd wordt aan getuigen, zodat zij weten waaraan zij verplicht zijn mee te werken.

Het kan voorkomen dat de enquêtecommissie tijdens het uitwerken van de onderzoeksdoelstelling of tijdens het onderzoek erachter komt dat de onderzoeksdoelstelling te beperkt of verkeerd is geformuleerd. In dat geval moet de onderzoeksdoelstelling aangepast worden. Het aanpassen van de onderzoeksdoelstelling is een bevoegdheid van de gemeenteraad of provinciale staten. De enquêtecommissie zal in dat geval een voorstel kunnen schrijven met de aanpassingen die volgens haar nodig zijn.

## 5.4 Ondersteuning

•↻ In [paragraaf 4.6](#) is al besproken op welke manier de enquêtecommissie zich kan laten ondersteunen. Meestal wordt, ondanks de bijkomende kosten, voor ondersteuning door externe adviseurs. Soms wordt gekozen voor externe specialisten op specifieke gebieden, bijvoorbeeld juristen of financieel experts. Het is voor de enquêtecommissie van belang dat de enquêtecommissie nadenkt over de manier waarop zij de relatie met de ondersteuners vorm wil geven. Onderzoek laat zien dat enquêtecommissie snel geneigd zijn de ondersteuners de leiding te geven over het onderzoek en zelf een meer passieve rol in te nemen. Passiviteit aan de kant van de enquêtecommissie kan onwenselijk zijn. Het kan tot gevolg hebben dat de enquêtecommissie zelf niet meer nadenkt over de keuzes die gemaakt moeten worden en zicht en controle op het onderzoek verliest. Achteraf bemoeilijkt dat het verantwoorden van het gehouden onderzoek, terwijl transparantie bij een lokale enquête voor de controleerbaarheid van het onderzoek van groot belang is.

Een actieve rol van de enquêtecommissie in de relatie met externe ondersteuners kan bevorderd worden door:

1. Externe ondersteuners alleen het feitelijke onderzoekswerk uit te laten voeren, zoals het verzamelen en bestuderen van documenten
2. Verschillende ondersteuners voor verschillende onderdelen van het onderzoek inhuren, bijvoorbeeld voor het feitelijke onderzoekswerk, juridische vraagstukken, het formuleren van conclusies etc.
3. Als enquêtecommissie het onderzoekstraject vaststellen en niet werken met een standaardprocedure van externe ondersteuners.

## 5.5 Vergaderen

### Regelgeving

De Gemeentewet bepaalt niet expliciet of vergaderingen van de enquêtecommissie openbaar of besloten moeten zijn. De Gemeentewet geeft de enquêtecommissie de mogelijkheid te besluiten in beslotenheid te vergaderen. Dat betekent dat de vergaderingen openbaar zijn, totdat de enquêtecommissie anders bepaalt. Dat de enquêtecommissie in beslotenheid vergadert kan ook vastgesteld worden in de onderzoeksverordening.

Iedereen die deelneemt aan de vergadering beschikt over immuniteit. Dat betekent dat hetgeen iemand tijdens de vergadering heeft gezegd niet tegen hem of haar als bewijs kan worden gebruikt in een rechtelijke procedure.

### **Uitwerking**

Ondanks dat het openbaar vergaderen de transparantie van het onderzoek dient, valt toch aan te raden als enquêtecommissie besloten te vergaderen. Met openbare vergaderingen wordt het risico gelopen dat derden, zoals de pers, zich tijdens het onderzoek met de inhoud gaan bemoeien. Dit kan het onderzoek bemoeilijken. Transparantie over het onderzoek kan ook na de afronding van het onderzoek worden gegeven door de agenda's en/of de notulen van de vergaderingen openbaar te maken. Wil de enquêtecommissie geheimhouding op stukken opleggen dan moet dat in een besloten vergadering.

## 5.6 Geheimhouding

### **Regelgeving**

De Gemeentewet bepaalt dat de enquêtecommissie geheimhouding op kan (en soms moet) leggen. Geheimhouding kan worden opgelegd op de (schriftelijke) stukken die de enquêtecommissie heeft en het overige dat tijdens een besloten vergadering van de enquêtecommissie wordt besproken. Het is niet toegestaan in de verordening of het plan van aanpak te bepalen dat er een algemene geheimhouding geldt op alle stukken. Anders dan bij het parlementaire enquêterecht moet de enquêtecommissie per stuk of hetgeen besproken is, per besloten vergadering, besluiten waarop geheimhouding wordt opgelegd. De geheimhouding geldt voor iedereen die kennis heeft van de inhoud van de stukken.

Geheimhouding moet of mag alleen worden opgelegd als daarmee bepaalde belangen worden gediend.

- ➔ De enquêtecommissie is *verplicht* geheimhouding op te leggen als:
  - anders de eenheid van de Kroon in gevaar komt;
  - anders de veiligheid van de Staat geschaad kan worden;
  - het bedrijfs- of fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn medegedeeld;
  - het bijzondere categorieën persoonsgegevens betreft, zoals ras of etnische afkomst, politieke opvatting, religieuze overtuigingen etc., of persoonsgegevens over een strafrechtelijke veroordeling en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen, of voorwaarden voor het verwerken van een nationaal id-nummer.<sup>7</sup>

Het zal niet vaak voorkomen dat enquêtecommissies van gemeenten of provincies met dergelijke gegevens te maken krijgen.

- ➔ De enquêtecommissie *mag* geheimhouding opleggen ter bescherming van:
  - de betrekking van Nederland met andere Staten en met internationale organisaties;
  - de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen, van bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van Ministers, provincie, gemeente, waterschappen en publiekrechtelijke organisaties werkzaam zijn of van andere bestuursorganen;
  - de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
  - inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
  - het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te nemen van informatie;
  - het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen.

Het beschermen van deze belangen door het opleggen van geheimhouding moet zwaarder wegen dan het belang van het openbaar maken van de gegevens. Enquêtecommissies zullen in beginsel voornamelijk een beroep kunnen doen op het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen. Betrokken getuigen kunnen onevenredig worden benadeeld als informatie over het onderzoek voor de afronding van het onderzoek naar buiten komt.

<sup>7</sup> Zie artikel 9, 10 en 87 Algemene verordening gegevensbescherming.

Bij het onderzoek zal de informatie altijd in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Als een stuk daarvan naar buiten komt, bijvoorbeeld in de pers, kan dit het onderzoek nadelig beïnvloeden door de reacties die volgen of getuigen op wie de informatie betrekking heeft nadelig beïnvloeden.

#### *Uitwerking*

Processueel ziet het opleggen van geheimhouding er dus als volgt uit:

1. Enquêtecommissie besluit besloten te vergaderen.
2. Per vergadering wordt bepaald waarop geheimhouding wordt gelegd.
3. In een officieel besluit wordt tijdens de besloten vergadering de geheimhouding vastgelegd.
4. Het besluit waarmee geheimhouding is opgelegd is openbaar.

Vaak wordt de vraag gesteld of de opgelegde geheimhouding ook geldt voor bijvoorbeeld de ambtenaren die de stukken hebben aangeleverd. Officieel geldt de geheimhouding ook voor hen. Betreft het algemene openbare stukken dan is het opleggen van geheimhouding niet nodig. De stukken zijn immers al openbaar en geheimhouding heeft dan weinig meerwaarde.

In het licht van het proportioneel hanteren van de bevoegdheden van het lokale enquêterecht en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen is het ook goed denkbaar dat enquêtecommissie geheimhouding leggen op stukken waar persoonsgegevens in verwerkt zitten.

Na afronding van het onderzoek draagt de enquêtecommissie het onderzoeksrapport en het onderzoeksdossier over aan de gemeenteraad of Provinciale Staten. De opgelegde geheimhouding blijft alleen gelden wanneer de gemeenteraad of Provinciale Staten in de eerstvolgende vergadering de geheimhouding bekrachtigen.

Het overdragen van het eindrapport en het dossier moet dus altijd gepaard gaan met een voorstel voor het al dan niet bekrachtigen van de geheimhouding, als de enquêtecommissie van mening is dat geheimhouding op bepaalde stukken moet blijven rusten.

Zij moet in het voorstel duidelijk aangegeven op welke stukken de geheimhouding bekrachtigd moet worden en aangeven welk belang daarmee gediend is. De leden van de gemeenteraad en Provinciale Staten mogen wel het hele onderzoeksdossier inzien.

#### *Wetswijziging per 1 april 2023*

Vanaf 1 april 2023 treedt de nieuwe geheimhoudingsregeling in werking. Een belangrijke wijziging is dat informatie die tijdens een besloten vergadering wordt behandeld automatisch geheim is, waardoor er geen expliciet besluit meer is vereist van de enquêtecommissie. Daarnaast hoeft de geheime informatie die aan de raad of provinciale staten is verstrekt niet meer in de eerstvolgende vergadering te worden bekrachtigd. Voor meer informatie is het raadzaam de nieuwe BZK-circulaire over geheimhouding te raadplegen. Deze wordt in februari 2023 gepubliceerd.

## 5.7 Communicatie met derden

### 5.7.1 Inleiding

De enquêtecommissie voert haar onderzoek onafhankelijk uit. Tijdens haar onderzoek zal ze zich echter wel moeten verhouden tot het college of gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie van wie ze informatie zal vragen. Ook zullen derden een rol spelen tijdens het onderzoek zoals de pers. In de wet is niets geregeld over de manier waarop de enquêtecommissie die verhoudingen moet vormgeven. Uit onderzoek zijn daar wel een aantal punten naar voren gekomen.

### 5.7.2 Het college of gedeputeerde staten en de ambtelijke organisatie

De enquêtecommissie onderzoekt het gevoerde bestuur van het college, de burgemeester of de Commissaris van de Koning. De informatie die zij wil verkrijgen zal dus betrekking hebben op dat handelen en zal vaak ook als eerste bij hen opgevraagd worden. Door informatie op te vragen bij anderen, zoals de ambtelijke organisatie en voormalige ambtenaren of bestuurders, kan de volledigheid en de juistheid van de gegeven informatie achterhaald worden.

De meerwaarde van het lokale enquêterecht is echter dat informatie over het bestuurlijke handelen verkregen kan worden buiten het college, de burgemeester of de Commissaris van de Koning om.

#### *Contactpersonen en ambtelijke organisatie*

Uit onderzoek blijkt dat colleges veelal een ambtelijk contactpersoon aanstellen via wie de enquêtecommissie de informatieverzoeken aan iedereen binnen de ambtelijke organisatie kan laten verlopen. Vaak overlegt die contactpersoon ook met het college over de informatieverzoeken van de enquêtecommissie.

De enquêtecommissie is geenszins verplicht de informatie verzoeken te laten verlopen via een aangewezen contactpersoon.

Het valt zelfs af te raden informatie op te vragen via een contactpersoon, omdat de informatie dan niet langer afkomstig is uit van elkaar onafhankelijke bronnen en de informatie daardoor minder makkelijk of niet gecontroleerd kan worden op volledigheid en juistheid. In feite is het dan nog steeds het college dat de informatie verschaft.

Uit onderzoek blijkt ook dat binnen de ambtelijke organisatie onrust kan ontstaan als besloten is een lokale enquête te starten. Veelal zijn er vragen over wat het onderzoek voor hen gaat betekenen. In dat geval kan het van meerwaarde zijn als de enquêtecommissie een toelichting geeft over bijvoorbeeld de manier waarop zij verwacht dat het onderzoek zal verlopen, informatie opgevraagd zal worden en wat de verplichtingen zijn van ambtenaren aan wie informatie wordt gevraagd.

#### *Contact met het college*

Het lijkt vanzelfsprekend dat de enquêtecommissie geen contact heeft met het college tijdens het onderzoek, anders dan het opvragen van informatie of het verhoren van collegeleden. De onafhankelijke positie van de enquêtecommissie vraagt tijdens het onderzoek ook niet met anderen, en dus ook niet het college, inhoudelijke informatie te geven over het onderzoek.

### 5.7.3 De gemeenteraad of provinciale staten

De enquêtecommissie werkt onafhankelijk en is daarom tijdens het onderzoek over het algemeen niet verplicht de gemeenteraad of provinciale staten op de hoogte te houden van het lopende onderzoek of de bevindingen. Het kan echter wel verstandig zijn de gemeenteraad of provinciale staten op de hoogte te houden van het procedurele verloop van het onderzoek door bijvoorbeeld het proces te presenteren of tussentijds de stand van zaken van het verloop van het onderzoek per brief door te geven.

Er zijn een aantal momenten waarop de enquêtecommissie wel contact moet hebben met de gemeenteraad of provinciale staten:

De enquêtecommissie moet naar de gemeenteraad of de provinciale staten als:

- Zij van mening is dat de onderzoeksvraag aangepast moet worden
- Zij meer geld nodig heeft voor het onderzoek
- Zij aan het einde van het onderzoek het rapport oplevert
- Eén van de leden van de enquêtecommissie stopt

Ook de onafhankelijkheid van de enquêtecommissie richting de gemeenteraad of provinciale staten is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. Onderzoek laat zien dat leden van de enquêtecommissie tijdens fractievergaderingen nog wel eens mededelingen doen over het lopende onderzoek. Dit is ten zeerste af te raden aangezien het de objectiviteit van het onderzoek kan beïnvloeden, doordat anderen zich met de inhoud van het lopende onderzoek gaan bemoeien.

#### 5.7.4 De enquêtecommissie en derden

Met derden wordt in dit geval niet bedoeld op getuigen, de ambtelijke organisatie of het college. De belangrijkste communicatie daarbij is die met de pers. Lokale enquêtes hebben vrijwel altijd de aandacht van de lokale en soms ook de nationale pers. Het blijkt voor enquêtecommissies niet altijd eenvoudig met de media te communiceren.

Tip bij het communiceren met de pers:

- Wijs een lid van de enquêtecommissie aan als persvoorlichter of huur daarvoor een derde in
- Neem als enquêtecommissie een communicatietraining
- Leg in het plan van aanpak vast hoe met de pers gecommuniceerd wordt

## 5.8 Dossiervorming

### Regelgeving

Bij de vorming van het dossier moet de enquêtecommissie zich houden aan de regels van de Archiefwet. In het onderzoeksdossier zitten alle inhoudelijke stukken die betrekking hebben op het onderzoek, maar ook alle stukken die betrekking hebben op het proces van het onderzoek, zoals vergaderagenda's, notulen, gespreksverslagen, verstuurde uitnodigingen of vorderingen tot informatie. De wet verplicht de enquêtecommissie de onder haar berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. De Provinciale Staten of gemeenteraad moeten bij verordening nadere regels stellen voor het archiveren van stukken, welke ook van toepassing is op het onderzoeksdossier van de enquêtecommissie. Het dossier kan zowel fysiek als digitaal vormgegeven worden. Sommige stukken zullen immers digitaal worden aangeleverd, en anderen fysiek.

### Uitwerking

Een veel voorkomende vraag van enquêtecommissies is hoe zij het onderzoeksdossier tijdens het onderzoek kunnen beveiligen. Het gaat dan voornamelijk over de stukken waarop de enquêtecommissie geheimhouding heeft opgelegd. Mogelijkheden hiervoor zijn:

- Het digitaal bewaren van de informatie in een beveiligde digitale omgeving.
- Het fysiek bewaren van de informatie in een beveiligde ruimte.

Voor manieren van het beveiligen van de informatie kunnen enquêtecommissie het beste te rade gaan bij voormalige enquêtecommissies of griffiers die een enquêtecommissie hebben begeleid.

# Deel IV:

# De onderzoeksbevoegdheden

## 6 Het verkrijgen van schriftelijke informatie

### 6.1 Inleiding

Het lokale enquêterecht onderscheidt zich van andere controle-instrumenten door de mogelijkheid het verkrijgen van informatie over het door het college gevoerde bestuur af te kunnen dwingen. De Gemeentewet verplicht bepaalde groepen getuigen mee te werken en informatie te geven als de enquêtecommissie daarom vraagt. Die verplichting moet ervoor zorgen dat de enquêtecommissie daadwerkelijk alle informatie krijgt die ze nodig heeft voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het verkrijgen van informatie levert ook als voordeel op dat door dezelfde informatie bij verschillende getuigen op te vragen de verkregen informatie onderling kan worden vergeleken en op juistheid en volledigheid kan worden geverifieerd.

Informatie kan zowel schriftelijk als mondeling worden verkregen. Het verkrijgen van mondelinge informatie, door voorgesprekken en (openbare) verhoren, wordt in het volgende hoofdstuk besproken. Meestal begint de enquêtecommissie haar onderzoek door het opvragen van schriftelijke informatie. Belangrijk is te weten wie mee moeten werken aan het geven van informatie, welke soort informatie opgevraagd kan worden, op welke manier informatie gevorderd kan worden als een getuigen niet meewerkt en wat de consequenties daarbij kunnen zijn.

### 6.2 Verplichte medewerking getuigen

#### Regelgeving

De Gemeentewet verplicht de volgende getuigen tot meewerken door middel van het geven van informatie.

Verplicht tot medewerking zijn:

- Leden van de raad en voormalige leden van de raad
- Burgemeester en voormalige burgemeesters
- Wethouders en voormalige wethouders
- Leden en voormalige leden van de rekenkamer
- Personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen
- Leden en voormalige leden van door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissies
- Ambtenaren en voormalige ambtenaren
- Ambtenaren en voormalige ambtenaren die door of vanwege het gemeentebestuur zijn aangesteld of daaraan ondergeschikt zijn

Naast genoemde getuigen kunnen ook deskundigen om informatie worden gevraagd. Deskundigen zijn verplicht hun diensten onpartijdig en naar beste weten te verlenen.

Als de enquêtecommissie van een getuige informatie vordert of tijdens een verhoor vraagt die betrekking heeft op bescheiden afkomstig van een instelling van de Europese Unie of van het Rijk en kennisneming daarvan het belang van de EU of een Staat kan schaden dan er ministeriele toestemming voor het geven van die informatie.

Private partijen, zoals gewone burgers, ondernemers, accountants etc. zijn niet verplicht mee te werken bij een lokale enquête. Ook als er sprake is van een privaatrechtelijk samenwerkingsverband kunnen daarin werkzame private partijen niet tot meewerken worden verplicht. De enquêtecommissie kan aan private of rechtspersonen natuurlijk wel informatie vragen, maar niet afdwingen dat de informatie ook daadwerkelijk wordt gegeven.

De verplichting tot het geven van schriftelijke informatie bevat een aantal belangrijke elementen:

1. De verplichting ontstaat pas nadat informatie is gevorderd ([par. 6.3](#))
2. De verplichting van getuigen mee te werken heeft betrekking op al bestaande bescheiden
3. De verplichting is dat getuigen de enquêtecommissie inzage moet verschaffen in de bescheiden, afschrift moet laten nemen van de bescheiden of anderszins kennis moet laten nemen ([par. 6.4](#))
4. De getuigen moeten over die bescheiden beschikken ([par. 6.5](#))
5. De enquêtecommissie mag alleen informatie vorderen die naar haar redelijke oordeel nodig is voor het doen van het onderzoek ([par. 6.6](#))
6. Als getuigen niet voldoen aan de verplichting kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd ([par. 6.7](#))

## 6.3 Informatie vorderen

### Regelgeving

Informatie kan door de enquêtecommissie worden gevraagd en gevorderd. Er zit een wezenlijk verschil tussen beide. Als de enquêtecommissie informatie vraagt aan getuigen dan is dat een vrijblijvende vraag waar geen gevolg aan verbonden zit voor de getuigen.

Pas als de enquêtecommissie informatie officieel vordert ontstaat volgens de wet de verplichting van getuigen mee te werken.

### Uitwerking

Uit onderzoek blijkt dat het lang niet altijd duidelijk is of enquêtecommissies informatie vragen of vorderen. Vaak worden brieven of e-mails naar getuigen gestuurd, waarin getuigen wordt verzocht bepaalde informatie aan te leveren. Onduidelijk is dan of getuigen verplicht zijn mee te werken en wat de gevolgen kunnen zijn wanneer zij dat niet doen.

Wil de enquêtecommissie haar bevoegdheden proportioneel gebruiken dan zal zij eerst informatie vrijblijvend moeten vragen aan getuigen. Pas als informatie geweigerd wordt te geven kan de enquêtecommissie overgaan tot het vorderen van informatie.

Het is van belang dat de enquêtecommissie dan aan de getuige aangeeft:

- Dat informatie wordt gevorderd
- Dat de getuige verplicht is mee te werken
- Dat als de getuige niet meewerkt dat strafrechtelijk vervolgd kan worden
- Dat de getuigen tegen het besluit informatie te vorderen bezwaar en beroep kan instellen ([zie par. 8.3](#))

Aan te raden is informatie schriftelijk te vorderen, zodat eventueel later bewezen kan worden dat er daadwerkelijk een vordering is geweest.



## 6.4 Bescheiden

### Regelgeving

De wet spreekt over het vorderen van bescheiden. Het begrip ‘bescheiden’ moet ruim worden uitgelegd. Dat betekent dat een vordering niet alleen hoeft te zien op informatie dat op papier staat, maar het ook kan gaan om e-mails, cd’s, videobanden, digitale bestanden, USB-sticks etc. Het soort bescheiden heeft invloed op de manier waarop het verschaft kan worden en door de enquêtecommissie bewaard moet worden.

De enquêtecommissie bepaalt welke informatie, of bescheiden dus, gevorderd wordt. Het moet gaan om bestaande bescheiden. De enquêtecommissie kan niet van getuigen vorderen informatie, bijvoorbeeld een samenvatting, chronologische ordening o.i.d. op papier te zetten.

Dat ze dit niet kan vorderen, betekent niet dat ze het niet kan vragen. Het is voor getuigen vaak minder belastend schriftelijk informatie te ordenen, rangschikken of samen te vatten dan wanneer zij dat moeten doen tijdens een verhoor. Ook geeft het de enquêtecommissie vaak een beter overzicht van hetgeen is gebeurd. Het kan dus wel aan te raden zijn getuigen te vragen informatie bijvoorbeeld op te schrijven.

De getuige bepaalt op welke manier de enquêtecommissie beschikking krijgt over de bescheiden.

De wet zegt dat getuigen verplicht zijn de enquêtecommissie:

- inzage te verschaffen; of
- afschrift laten nemen; of
- anderszins laten kennismaken.

De enquêtecommissie kan dus niet van getuigen vorderen dat zij de informatie op papier aangeleverd krijgt. Een getuige mag bijvoorbeeld de enquêtecommissie uitnodigen bepaalde stukken in te zien, zonder dat de enquêtecommissie de stukken ook daadwerkelijk meeneemt. Onduidelijk is welke vormen van het verschaffen van informatie valt onder het ‘anderszins laten kennismaken.’ Gedacht zou kunnen worden aan het ter plaatse uitnodigen van de enquêtecommissie.

## 6.5 Het beschikken over de bescheiden

### Regelgeving

De enquêtecommissie mag alleen informatie vorderen waarover getuigen beschikken.

Ze kan niet van getuigen vorderen informatie te achterhalen die getuigen zelf niet hebben.

Gemeenteambtenaren zijn daarnaast verplicht mee te werken aan een vordering van de enquêtecommissie die zij ‘ter uitvoering van haar taak nodig oordeelt.’ Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het produceren van een overzicht van bij het onderwerp van het onderzoek betrokken personen of inventarisatie van relevante wet- en regelgeving.

### Uitwerking

Het kan voor de enquêtecommissie soms lastig zijn te bepalen over welke informatie getuigen beschikken. Getuigen die zeggen over gevorderde informatie niet te beschikken voldoen daarmee aan hun plicht tot medewerking, zolang het waarheid is dat zij de informatie daadwerkelijk niet hebben. Als de enquêtecommissie twijfelt over de verklaring van getuigen dat ze informatie niet hebben, dan kan ze ervoor kiezen de getuige op te roepen voor verhoor en onder ede alsnog de getuige te vragen of die de informatie daadwerkelijk niet heeft en de informatie alsnog mondeling te achterhalen.

Als een getuige onder ede verklaart te hebben gelogen en wel de beschikking hebben over de informatie, dan heeft de getuige niet voldaan aan zijn verplichting tot medewerking. Strikt genomen zou de enquêtecommissie aangifte daarvan kunnen doen. Het niet meewerken aan een vordering is immers strafrechtelijk vervolgbaar. Toch zal dat weinig zin hebben. De wet bepaalt namelijk ook dat verklaringen die zijn afgelegd onder ede niet gebruikt mogen worden als bewijs in een strafrechtelijke vervolging, behalve als het om meeneed gaat.

## 6.6 Nodig voor het onderzoek

### Regelgeving

De enquêtecommissie mag alleen bescheiden vorderen die ‘nodig zijn voor het doen van onderzoek.’

Een enquêtecommissie zal dus altijd bescheiden vorderen waarvan zij het vermoeden heeft dat er informatie in zou kunnen staan die nodig is voor het onderzoek. Twee voorwaarden geven richting aan welke bescheiden, of informatie, wel en welke niet door de enquêtecommissie gevorderd mag worden.

#### 1. Reikwijdte van het onderzoek

De door de gemeenteraad of provinciale staten geformuleerde onderzoeksdoelstelling of onderzoeksvraag bepaalt welke informatie nodig is voor het onderzoek. De enquêtecommissie mag alleen bescheiden vorderen waarbij zij verwacht dat daar informatie instaat waarmee, een deel van, de onderzoeksvraag beantwoord kan worden. Dat is de reikwijdte van het onderzoek. Informatie die buiten die reikwijdte valt mag de enquêtecommissie niet vorderen. Doet zij dat wel, dan zijn getuigen niet verplicht mee te werken.

Bij een verschil van inzicht tussen de enquêtecommissie en getuigen of bepaalde informatie binnen of buiten de reikwijdte van het onderzoek valt kunnen zijn verschillende situaties voordoen:

- De enquêtecommissie vordert de informatie en doet bij een weigering aangifte van het niet meewerken aan een wettelijke plicht. Het is dan aan de strafrechter het definitieve oordeel te vellen.
- De getuige maakt bezwaar of stelt beroep in tegen de vordering. Het is dan aan de bestuursrechter een definitief oordeel te vellen.

De situatie kan zich voordoen dat de enquêtecommissie tijdens het onderzoek ook achter feiten komt die voor de gemeenteraad of provinciale staten relevant zijn om te weten, maar niet betrekking hebben op de onderzoeksdoelstelling of vraag. Zij mag dan niet haar onderzoeksbevoegdheden gebruiken om daarnaar verder onderzoek te doen. Als de ontdekte feiten zo belangrijk zijn dat zij die in haar onderzoek wil betrekken, dan moet zij terug naar de gemeenteraad of provinciale staten om de onderzoeksvraag aan te laten passen.

#### 2. Persoonlijke levenssfeer van getuigen

De enquêtecommissie moet haar bevoegdheden proportioneel gebruiken. Dat betekent dat zij ook bij het vorderen van bescheiden de afweging moet maken of het verkrijgen van de informatie zwaarder weegt dan de persoonlijke levenssfeer die mogelijk met het vorderen van de informatie wordt geschonden. De enquêtecommissie zal in haar vorderingen steeds zo specifiek mogelijk moeten zijn over de bescheiden die zij wil vorderen. Hoe algemener de vorderingen zijn, hoe kleiner de kans is dat alle informatie nodig is voor het onderzoek en hoe groter de kans is dat in die bescheiden ook informatie zit die bij bekendmaking de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan schaden.

## Uitwerking

Voorbeeld: Een enquêtecommissie doet onderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen van een gedeputeerde tijdens een bouwdoosier. Zij mist informatie over een mogelijke emailwisseling tussen een directeur van de Provincie en de gedeputeerde over de mogelijke kosten van het project. Zij wil informatie hierover van de betreffende directeur.

Disproportionele vordering: De enquêtecommissie vordert van u alle e-mails die betrekking hebben op het bouwdoosier.

Proportionele vordering: De enquêtecommissie vordert van u alle e-mails die betrekking hebben op (mogelijke) correspondentie via de e-mail tussen u en gedeputeerde over het bouwdoosier.

Het kan voorkomen dat de enquêtecommissie vermoedt dat nodige informatie is te achterhalen door het vorderen van privé e-mails of whatsapp berichten. De vraag is in hoeverre deze ook vallen onder de verplichting van getuigen de enquêtecommissie van bescheiden te voorzien. Aangezien de begrippen 'bescheiden' en 'schriftelijke stukken door de wetgever en de rechter ruim geïnterpreteerd worden, vallen ook e-mails en whatsapp berichten onder dit begrip.<sup>8</sup> Dat geldt vanzelfsprekend voor emailadressen en whatsapp accounts die werk-gerelateerd gebruikt worden, maar ook voor privé accounts. De rechter zag in 2019 geen reden om dergelijke berichten uit te zonderen van de verplichting deze in het kader van de WOB openbaar te maken. Daarvoor is er ook geen reden aan te nemen dat deze in het kader van een lokale enquête achtergehouden mogen worden. Wel moet de enquêtecommissie bij het vorderen van informatie van privé accounts van getuigen zich zeer bewust zijn van de risico van het schaden van de persoonlijke levenssfeer van getuigen met het vorderen van informatie. De kans dat er (gevoelige) informatie staat in berichten van privé accounts is veel groter dan van werk-gerelateerde accounts.

De enquêtecommissie zal secuur moeten afwegen of de belangen van het verkrijgen van de informatie opweegt tegen het risico van het schaden van de persoonlijke levenssfeer van getuigen door het vorderen van informatie van privé accounts van getuigen.

## 6.7 Strafrechtelijke vervolging

### Regelgeving

Het niet meewerken aan een vordering door een getuige is strafbaar. [Artikel 192 Sr](#) bepaalt dat als een wettelijke getuige opzettelijk niet voldoet aan de vordering die gestraft kan worden met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de derde categorie.

Als een getuige weigert mee te werken kan de enquêtecommissie dus aangifte doen van dit strafbare feit. Voor het doen van aangifte is het niet nodig dat de enquêtecommissie zelf kan bewijzen dat een getuige opzettelijk niet aan de vordering voldoet.

### Uitwerking

Het daadwerkelijk doen van aangifte helpt de enquêtecommissie niet in het alsnog verkrijgen van informatie, de dreiging ervan daarentegen kan wel de nodige pressie op getuigen uitoefenen alsnog aan de vordering te voldoen. Enquêtecommissies hebben niet de bevoegdheid zelf ter plaatse te gaan, bijvoorbeeld naar het huis of de werkplek van een getuige, om zelf alsnog de informatie op te halen.

<sup>8</sup> [ECLI:NL:RBMNE:2017:5979](#).

## 7 Het verkrijgen van mondelinge informatie

### 7.1 Inleiding

Het lokale enquêterecht staat het meest bekend om de bevoegdheid van de enquêtecommissie getuigen openbaar te verhoren. Het is de meest vergaande bevoegdheid die de enquêtecommissie heeft om aan informatie te komen. Het is vergaand, omdat getuigen in de openbaarheid onder ede worden gehoord. Die openbaarheid kan vergaande gevolgen hebben voor getuigen aangezien zij worden blootgesteld aan de ogen van derden zoals de burgers en de pers. Toch zijn openbare verhoren niet de enige manier voor de enquêtecommissie om mondeling informatie te vergaren. Openbare verhoren zijn in het kader van het proportioneel gebruiken van de bevoegdheden het laatste middel. Welke mogelijkheden de enquêtecommissie nog meer heeft en wanneer ze van de mogelijkheden gebruik kan maken wordt in dit hoofdstuk beschreven.

### 7.2 Voorgesprekken

#### Regelgeving

De Gemeentewet regelt alleen dat getuigen verplicht zijn mee te werken als zij worden opgeroepen gehoord te worden door de enquêtecommissie.

#### Uitwerking

De enquêtecommissie kan op nog een andere manier aan mondelinge informatie komen en dat is door het voeren van voorgesprekken. Voorgesprekken zijn gewone gesprekken tussen (een afvaardiging van) de enquêtecommissie en bijvoorbeeld getuigen. In die gesprekken kan de enquêtecommissie alles bespreken met getuigen wat ze wil.

Voorgesprekken worden bijvoorbeeld gebruikt voor:

- Het krijgen van meer achtergrondinformatie
- De informatie beter in chronologische volgorde te kunnen plaatsen
- Het inhoudelijk opdoen van kennis
- Het verkrijgen van informatie van getuigen
- Getuigen voorbereiden op de verhoren

Getuigen zijn niet verplicht mee te werken aan voorgesprekken. Desondanks blijkt uit onderzoek dat getuigen tijdens de voorgesprekken de meeste informatie geven. Dit komt door de besloten en meer vertrouwelijke setting waarin de voorgesprekken vaak gevoerd worden.

Dat de voorgesprekken niet in de Gemeentewet zijn geregeld maakt dat de enquêtecommissie van tevoren goed moet nadenken op welke manier zij voorgesprekken wil voeren, bijvoorbeeld besloten of openbaar, en op welke manier zij met de informatie uit de voorgesprekken om wil gaan. Deze keuzes hebben namelijk gevolgen voor de manier waarop de informatie verder in het onderzoek kan en mag worden gebruikt.

De manier waarop voorgespreken georganiseerd worden en de wijze waarop de informatie gebruikt wordt in het vervolgonderzoek kan worden geregeld in de verordening of in een plan van aanpak.

Onderzoek laat zien dat getuigen in een vertrouwelijke setting de meeste informatie geven. Vaak gaan zij ervan uit dat de informatie die zij daar geven niet gebruikt wordt of in ieder geval niet herleidbaar is tot de persoon in het openbare eindrapport. Mocht de enquêtecommissie de informatie wel letterlijk of tot de persoon herleidbaar willen gebruiken dan dient zij dat in het kader van proportionaliteit aan de getuige duidelijk te maken.

De getuige kan dan de informatie die hij of zij wil geven daarop afstemmen, een getuige is immers niet verlicht tijdens voorgespreken informatie te geven.

## 7.3 Verhoren

### 7.3.1 Keuze verhoren

#### Regelgeving

De enquêtecommissie is bevoegd degene die verplicht zijn tot medewerking op te roepen voor een (al dan niet openbaar en onder ede) verhoor.

#### Uitwerking

De bevoegdheid getuigen te horen is het ultimatum remedium waarmee de enquêtecommissie benodigde informatie kan krijgen en kan verifiëren of de verkregen informatie volledig en juist is. Er zijn drie redenen getuigen te verhoren

Redenen om getuigen te verhoren zijn:

- Het verkrijgen van nog ontbrekende informatie
- Het verifiëren dat verkregen informatie juist is
- Controleren of de verkregen informatie compleet is

Ontbrekende informatie kan achterhaald worden door getuigen onder ede te horen, zodat zij als ze kennis hebben van die informatie die moeten geven. Informatie kan op juistheid worden geverifieerd door getuigen onder ede opnieuw naar de gegeven informatie te vragen of de verhalen van getuigen met elkaar te vergelijken. Dat getuigen verplicht zijn informatie mondeling te geven kan ervoor zorgen dat informatie die niet op bescheiden staat alsnog achterhaald kan worden en getuigen bevraagd kunnen worden op de compleetheid van de al aanwezige informatie.

Uit onderzoek blijkt dat verhoren vaak worden gebruikt als verkapt verantwoordingsproces. Enquêtecommissies gebruiken dan de verhoren om in het openbaar getuigen te laten vertellen welke rol zij hebben gespeeld en ze daarover verantwoording te laten afleggen. Daarvoor is de bevoegdheid getuigen te verhoren echter niet bedoeld. Uit onderzoek blijkt dat bij dergelijk gebruik van verhoren de persoonlijke levenssfeer van getuigen vaak wordt geschaad. De verantwoordelijkheid schuift daarmee vaak naar bijvoorbeeld ambtenaren, terwijl wethouders of gedeputeerden formeel verantwoordelijk zijn. Er zijn voorbeelden van ambtenaren die negatief in de pers werden neergezet of zelfs verbaal in hun privéleven werden belaagd. Ook blijkt uit onderzoek dat getuigen geneigd zijn minder informatie te geven of informatie te vergeten bij verhoren waarin een grote druk wordt opgelegd. Voor de informatievoorziening heeft dergelijk gebruik van de bevoegdheid dus zelfs een negatief gevolg. Van de bevoegdheid getuigen te verhoren dient dus secuur en proportioneel gebruik te worden gemaakt.

### 7.3.2 Het oproepen van getuigen en deskundigen

#### Regelgeving

Getuigen die verplicht zijn mee te werken moeten ook verschijnen voor de enquêtecommissie als zij worden opgeroepen voor het verhoor. De oproep van de enquêtecommissie activeert dus een wettelijke plicht voor getuigen. Getuigen zijn verplicht tijdens het verhoor vragen te beantwoorden die nodig zijn voor het doen van het onderzoek. Als getuigen geen gehoor geven aan de oproep te verschijnen voor een verhoor of weigeren vragen te beantwoorden dan kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd op grond van [artikel 192 Sr](#). De enquêtecommissie zal hiervan aangifte kunnen doen.

De wet maakt onderscheid tussen het oproepen van getuigen voor verhoor en het oproepen van deskundigen. De enquêtecommissie kan naast informatie over wat er is gebeurd ook behoefte hebben aan inhoudelijke

deskundige informatie, bijvoorbeeld informatie van een controller. Deskundigen zijn verplicht mee te werken aan een oproep voor verhoor op het moment dat zij vallen onder de voornoemde groepen die verplicht zijn mee te werken. Externe private deskundigen zijn niet verplicht mee te werken, maar kunnen wel vrijwillig meewerken.

#### *Uitwerking*

Het is belangrijk dat de enquêtecommissie duidelijk maakt aan getuigen wat de oproep inhoudt. Als de enquêtecommissie getuigen oproept voor verhoor is het daarom van belang het volgende in de oproep te vermelden:

Vermeld in de oproep van getuigen voor verhoor:

- Dat het gaat om een officiële oproep om als getuige te verschijnen voor de enquêtecommissie.
- De verplichting van getuigen op het verhoor te verschijnen.
- De verplichting van getuigen te antwoorden op vragen van de enquêtecommissie binnen het kader van het onderzoek.
- De onderzoeksvraag/deelvragen waarop de getuigen bevrraagd kan gaan worden.
- Dat het niet verschijnen of niet beantwoorden van vragen tijdens het verhoor strafrechtelijk vervolgd kan worden op grond van [artikel 192 Sr](#).
- Praktische informatie over de datum, het tijdstip, de plaats, wie bij het verhoor aanwezig zijn, etc.
- De mogelijkheid bezwaar en beroep in te stellen tegen de oproep ([zie par. 8.3](#))
- De oproep moet aangetekend worden verzonden of tegen gedagtekend ontvangstbewijs worden uitgereikt aan de getuige.

### 7.3.3 Niet verschijnen van een getuigen of deskundige

#### *Regelgeving*

Als een getuige of deskundige niet verschijnt op het verhoor, terwijl die er wel voor is opgeroepen dan kan de enquêtecommissie bevelen de getuige of deskundige door de openbare macht voor haar te laten brengen om alsnog te kunnen worden verhoord. Voordat de enquêtecommissie de openbare macht inzet moet zij de getuige of deskundige schriftelijk alsnog de mogelijkheid geven voor verhoor te verschijnen en mededelen dat de openbare macht wordt ingezet als wederom niet aan de oproep wordt voldaan op grond van [artikel 155d, tweede lid Gemeentewet](#) of [artikel 151d, tweede lid Provinciewet](#).

#### *Uitwerking*

Uit de wet blijkt niet wie wordt verstaan onder de openbare macht of op welke manier de enquêtecommissie de openbare macht kan bevelen. Het inzetten van de openbare macht is een inbreuk op de lichamelijke integriteit van getuigen of deskundigen. De huidige wettelijke bepaling is te weinig specifiek geformuleerd en voldoet niet aan de eisen van [artikel 8 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden](#). Het is dus af te raden de openbare macht te gebruiken tegen weigerachtige getuigen en deskundigen.

### 7.3.4 Het inrichten van de verhoren

#### *Regelgeving*

De Gemeentewet stelt als enige eis dat er tenminste drie leden van de enquêtecommissie aanwezig moeten zijn bij het uitoefenen van de bevoegdheden van de enquêtecommissie.

#### *Uitwerking*

Praktisch gezien staat het de enquêtecommissie dus vrij om de verhoren zelf 'in te richten.' Het is aan te raden de verhoren niet een hele formele uitstraling te geven. Het inrichten van de verhoren als een soort strafrechtelijke verhoren, waarbij de enquêtecommissie tegenover de getuigen zit, blijkt in de praktijk minder effectief te zijn. Een formele setting heeft tot gevolg dat getuigen zich sneller onder druk voelen staan en daardoor geneigd zijn minder informatie te geven of zelfs te onthouden, terwijl een informele setting, zoals bij voorgesprekken, maakt dat getuigen zich op hun gemak voelen en dan spraakzamer zijn.

### 7.3.5 Openbare of besloten verhoren

#### Regelgeving

De enquêtecommissie heeft de mogelijkheid verhoren besloten te houden. Dat betekent dat getuigen wel onder ede – kunnen – worden gehoord, maar daarbij geen derden aanwezig mogen zijn.

Verhoren van getuigen zijn in principe openbaar, tenzij de enquêtecommissie gewichtige redenen heeft het verhoor, of een gedeelte daarvan, niet in het openbaar af te nemen. Er rust geheimhouding op dat wat wordt gezegd tijdens een besloten verhoor.

De wet geeft niet aan wat onder gewichtige redenen moet worden verstaan. Gedacht kan worden aan verhoren die de persoonlijke levenssfeer van getuigen kunnen schaden, doordat bijvoorbeeld gevraagd wordt naar gevoelige persoonlijke informatie, informatie over de relatie met anderen welke die relatie kan schenden of informatie die een private partij kan schaden. In het kader van het gebruik van de bevoegdheid als ultimum remedium is het voor de enquêtecommissie altijd belangrijk na te gaan welke informatie zij hoopt te krijgen bij een verhoor, in hoeverre die informatie schadelijk kan zijn als deze in de openbaarheid wordt gegeven en het openbaar verkrijgen van de informatie noodzakelijk is voor het onderzoek.

### 7.3.6 Het afnemen van de eed

#### Regelgeving

De enquêtecommissie heeft de mogelijkheid getuigen onder ede te horen. Getuigen die de eed hebben afgelegd zijn verplicht de waarheid te spreken. Doen zij dat niet dan kunnen zij strafrechtelijk vervolgd worden voor meeneed. De verklaring die een getuige aflegt tijdens een verhoor kan niet in andere gerechtelijke procedures als bewijs tegen hem of haar worden gebruikt. Het is geen verplichting getuigen onder ede te horen.

Er mag echter geen onderscheid worden gemaakt tussen getuigen als het gaat over het afleggen van de eed.

Het besluit getuigen onder ede te horen moet formeel worden genomen en is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat ([zie par. 9.3](#)).

Getuigen zijn daarnaast tijdens het verhoor verplicht een getuigenis af te leggen. Als een getuigen weigert een getuigenis af te leggen dan kunnen zij niet vervolgd worden voor meeneed, omdat zij geen onwaarheden spreken. Zij kunnen echter wel vervolgd worden op grond van [artikel 192 Sr](#), omdat zij niet meewerken aan een wettelijke plicht.

#### Uitwerking

De eed kan worden afgelegd voorafgaande aan het verhoor tegenover de enquêtecommissie. Het is belangrijk dat aan de getuige uitgelegd wordt dat de afgelegde eed inhoudt dat de getuige de waarheid dient te spreken en dat de getuige strafrechtelijk vervolgd kan worden voor meeneed als hieraan niet wordt voldaan.

Afleggen eed:

Bij de eed moet de getuige twee vingers opstreken van zijn rechterhand.

De voorzitter zegt: Geachte <...> belooft u de waarheid te spreken en niets dan de waarheid. Wilt u mij de volgende tekst nazeggen: zo waarlijk helpe mij God almachtig/ dat verklaar en belooft ik.

Getuige: zo waarlijk helpe mij God almachtig/ dat verklaar en belooft ik.

### 7.3.7 Recht op bijstand getuigen

#### Regelgeving

Getuigen hebben het recht zich bij te laten staan. Die bijstand kan door eenieder worden verleend. Een getuige kan de hulp inroepen van bijvoorbeeld een advocaat, een inhoudelijke deskundige of een bekende. Een enquêtecommissie kan bijstand aan een getuige niet zonder meer weigeren, dat mag alleen als ze daarvoor gewichtige redenen heeft. De wet maakt niet duidelijk wanneer sprake is van gewichtige redenen. Gedacht kan worden aan degene die bijstand verleent zelf optreedt als getuige in het onderzoek. De enquêtecommissie kan hiervoor ook te rade gaan bij de redenen voor het weigeren van bijstand van getuigen in andere juridische processen.

### 7.3.8 Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen

#### Regelgeving

De enquêtecommissie dient haar bevoegdheden proportioneel te gebruiken. Dat betekent dat ze het belang van het gebruik van de bevoegdheden en de informatie die zij daar mogelijk mee krijgt moet afwegen tegen de mogelijke inbreuk die dat maakt op de persoonlijke levenssfeer van getuigen.

De enquêtecommissie is niet bevoegd getuigen te bevragen op feiten of informatie die buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen. Als ze dat wel doet zijn getuigen niet verplicht antwoord te geven. Bij een verschil van inzicht tussen de enquêtecommissie en een getuige of gevraagde feiten of informatie wel of niet buiten de reikwijdte van het onderzoek valt zal een getuige weigeren informatie te geven tijdens het verhoor of zelfs niet op het verhoor verschijnen. In dat geval kan de enquêtecommissie aangifte doen van het niet meewerken aan een wettelijke plicht. De strafrechter zal dan uiteindelijk een definitief oordeel vellen.

#### Uitwerking

Als gezegd is bij het openbaar verhoren van getuigen de kans het grootst dat diens persoonlijke levenssfeer wordt geschaad. De openbaarheid en de aanwezige pers vergroten die kans. De enquêtecommissie zal dus niet alleen moeten afwegen of ze getuigen wil verhoren, maar ook hoe ze die openbare verhoren inricht.

Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan de enquêtecommissie bij het verhoren ervoor kiezen:

- Een getuige (gedeeltelijk) besloten te verhoren
- Het verhoor digitaal uit te zenden, maar de pers uit de zaal te weren
- Publiek uit de zaal te weren



## 8 De positie van getuigen en deskundigen

### 8.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is al beschreven op welke manier de enquêtecommissie getuigen en soms ook deskundigen kan dwingen mee te werken. Daarbij is ook aandacht besteed aan de beperkingen van de bevoegdheden van de enquêtecommissie als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen bij:

- De reikwijdte van het onderzoek waarbij een getuige niet hoeft mee te werken aan het geven van informatie die buiten de reikwijdte valt ([par. 4.4](#), [5.3](#), [6.4](#) en [6.6](#));
- Het vorderen van informatie, waarbij alleen een officiële vordering getuigen een verplichting oplegt ([par. 6.3](#));
- Het recht op bijstand van getuigen tijdens verhoren ([par. 7.3.6](#)).
- Immuniteit verklaringen getuigen ([par. 7.3.5](#)).

Naast deze meer impliciete beschermingsmogelijkheden regelt de wet(gever) twee specifieke beschermingswijzen. In de wet zijn namelijk verschoningsgronden opgenomen en de wetgever heeft zelf aangegeven dat bepaalde besluiten vatbaar zijn voor bezwaar en beroep.

### 8.2 Verschoningsgronden

#### Regelgeving

De wet geeft de mogelijkheid voor getuigen zich te verschonen van de medewerkingsplicht. Dat betekent dat zij in bepaalde gevallen uitgezonderd worden van de medewerkingsplicht. Er zijn twee zogenaamde verschoningsgronden in de wet opgenomen:

- ➔ 1. 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 plicht mee te werken.

Bij deze verschoningsgrond gaat het niet om geheimhouding opgelegd door het college, anders zou het college bewust informatie aan een lokale enquête kunnen onttrekken door geheimhouding op te leggen. Het gaat hierbij vooral om bijvoorbeeld artsen of notarissen die op grond van hun beroep tot geheimhouding verplicht zijn. Dat betekent dat deze verschoningsgrond vooral van toepassing zal zijn op private partijen die toch al niet verplicht zijn mee te werken. De verschoningsgrond lijkt wat overbodig, maar toch kan het voor deskundigen die over het algemeen bereid zijn mee te werken prettig zijn zich formeel te beroepen op hun beroepsgeheim. Zo kunnen zij hun bereidwilligheid mee te werken laten zien zonder hun professionaliteit te verliezen.

- ➔ 2. De (oud)burgemeesters, (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 geven als dat in strijd is met het openbaar belang.

De wet maakt niet duidelijk wat wordt verstaan onder het ‘openbaar belang.’ Wel heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat slechts in uitzonderingssituaties een beroep op deze verschoningsgrond kan worden gedaan. Informatie uit het collegeberaad, informatie die de gemeente financieel kan schaden of die kan leiden tot ongewenste juridische procedures vallen hier niet onder.

## 8.3 Bezwaar en beroep

### Regelgeving

De wetgever heeft bepaalde besluiten aangemerkt als besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat er voor belanghebbende bezwaar en/of beroep openstaat tegen deze besluiten.

De volgende besluiten heeft de wetgever aangemerkt als besluiten in de zin van de Awb waartegen bezwaar en beroep ingediend kan worden:

- Het besluit een lokale enquête te houden
- Het besluit de omschrijving van het onderzoek te wijzigen
- Het vorderen van bescheiden

Tegen de volgende besluiten staat rechtstreeks beroep open:

- Het oproepen van getuigen voor verhoor
- Het besluit dat getuigen alleen worden verhoord na het afleggen van de eed of belofte

### Uitwerking

Als de gemeenteraad, de provinciale staten of de enquêtecommissie deze besluiten neemt dan moet zij deze voorzien van een bezwaarclausule. Als een belanghebbende bezwaar indient tegen een van deze besluiten zal het bezwaarschrift afgehandeld moeten worden zoals normaliter bezwaarschriften tegen besluiten van de gemeenteraad of provinciale staten worden afgehandeld.

## 9 De afronding van het onderzoek

### 9.1 Inleiding

🔍 De enquêtecommissie rondt haar onderzoek af als zij de onderzoeksvraag kan beantwoorden of als zij van oordeel is dat er niet meer informatie kan worden verkregen (omdat bepaalde informatie niet terug te vinden is) of moet worden verkregen (bijvoorbeeld ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen). Daarmee heeft de enquêtecommissie haar taak volbracht en heeft zij voorzien in de informatie over het gevoerde bestuur. De wet regelt niet op welke manier de verkregen informatie aan de gemeenteraad of provinciale staten moet worden gegeven.

### 9.2 Het opstellen van het eindrapport

🔄 Veelal wordt de verkregen informatie door de enquêtecommissie in een rapport verwerkt. In dat rapport wordt dan de onderzoeksvraag beantwoord. Enquêtecommissies staan vaak langere tijd stil bij het opstellen van het rapport, zo blijkt uit onderzoek. Meestal wordt in het rapport eerst feitelijk weergegeven welke informatie de enquêtecommissie heeft gevonden. Het meeste tijd kost het formuleren van de conclusies en aanbevelingen.

Het is voor de enquêtecommissie zaak de uitkomsten feitelijk en objectief te formuleren. Uit onderzoek blijkt dat dit veel tijd vraagt van enquêtecommissies.

Reden daarvoor is dat aan het einde van het onderzoek ook de politieke gevolgen van de uitkomsten van het onderzoek duidelijk worden, wat het objectief formuleren van de conclusies en aanbevelingen voor de leden van de enquêtecommissie kan bemoeilijken. Het is echter niet aan de enquêtecommissie een politiek oordeel te verwerken in haar rapport. Het politiek oordeel moet voorbehouden blijven aan de (gehele) volksvertegenwoordiging.

### 9.3 Ambtelijk en bestuurlijk wederhoor

De enquêtecommissie is niet verplicht het rapport aan de ambtelijke organisatie voor te leggen voor wederhoor. Ditzelfde geldt voor bestuurlijk wederhoor.

Het voorleggen van het rapport voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor kan voor- en nadelen hebben. Een voordeel is dat de enquêtecommissie het rapport kan laten controleren op feitelijke onjuistheden. Het nadeel is dat bestuurlijk en ambtelijk wederhoor ervoor kan zorgen dat door anderen dan de leden van de enquêtecommissie inhoudelijk aan het rapport veranderingen kunnen worden aangebracht. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen hoe groot het belang van wederhoor voor het onderzoek is.

### 9.4 Het presenteren van het eindrapport

Het is aan de enquêtecommissie te bepalen op welke manier zij de informatie uit het onderzoek wil aanbieden aan de gemeenteraad of provinciale staten. De vorm waarin dat gebeurt is niet wettelijk vastgesteld. Het meest gebruikelijke is dat dit gebeurt in een rapport waarin de enquêtecommissie de onderzoeksvraag beantwoordt.

Het aanbieden van de informatie is niet het enige waar de enquêtecommissie over na moet denken. Als de enquêtecommissie tijdens het onderzoek geheimhouding heeft opgelegd op bepaalde onderdelen van het onderzoeksdossier dan is het aan de gemeenteraad of provinciale staten om al dan niet die geheimhouding te bekrachtigen.

De enquêtecommissie kan bij het aanbieden van de informatie in een rapport een raadsvoorstel meesturen waarin de opgelegde geheimhouding (deels) bekrachtigd wordt.

# 10 De gemeenschappelijke regeling

## 10.1 Inleiding

☞ Gemeenteraden en provinciale staten kunnen, samen met overige deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling waaraan zij deelnemen, een lokale enquête starten naar het in de gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur. De bevoegdheid gezamenlijk als gemeenteraden en/of provinciale staten onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een gemeenschappelijke regeling is ingevoerd bij de wijzigingen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (en enige ander wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen). Deze wijziging heeft tot doel de controlemogelijkheden van gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen te versterken. De onderzoeksbevoegdheid die is geregeld in de artikelen 155g en 155h Gemeentewet is in grote mate hetzelfde als het lokale enquêterecht van individuele gemeenteraden en provinciale staten. De belangrijkste verschillen betreffen de besluitvorming, het samenstellen van de onderzoekscommissie en de omvang van degenen die verplicht zijn mee te werken.

## 10.2 Gezamenlijke lokale enquête

### *Besluit tot een gezamenlijke lokale enquête*

☞ Het besluit tot het houden van een lokale enquête moet unaniem genomen worden door alle deelnemende gemeenteraden gezamenlijk. Dat betekent dat alle gemeenteraden moeten instemmen met het houden van een lokale enquête. Dat betekent niet dat alle raadsleden voor het onderzoek hoeven te stemmen, wel moet in alle gemeenteraden een meerderheid voor de lokale enquête zijn. Dat betekent ook dat alle gemeenteraden het gezamenlijk eens worden over de doelstelling van het onderzoek

Het tweede lid bepaalt dat er geen mogelijkheid is een lokale enquête te houden als het gaat om een regeling die getroffen is of mede getroffen is door de gemeenteraad of gemeenteraden of provinciale staten en dus niet onder de samenwerkingsverbanden valt, zoals genoemd in het eerste lid van dit artikel.

Net als bij een individuele lokale enquête geldt dat de geformuleerde onderzoeksdoelstelling de reikwijdte van het onderzoek bepaalt waarbinnen de enquêtecommissie haar bevoegdheden mag uitoefenen en de genoemde verplichtingen gelden.

### *De onderzoekscommissie*

☞ De gemeenteraden zullen gezamenlijk een onderzoekscommissie moeten instellen en kunnen dat alleen doen als alle gemeenteraden met de instelling van de onderzoekscommissie instemt. Ook moeten alle gemeenteraden aan de enquêtecommissie kunnen deelnemen, omdat de lokale enquête alle deelnemers raakt en ook alle gemeenteraden hebben moeten instemmen met het instellen van een gemeenschappelijk orgaan. Dat hoeft niet te betekenen dat uit elke gemeenteraad een raadslid afgevaardigd hoeft te worden. Er zal sprake zijn van een evenwichtige vertegenwoordiging als alle deelnemende gemeenteraden zich vertegenwoordigd voelen. De enquêtecommissie zal moeten bestaan uit minimaal drie leden. Zij kan namelijk haar bevoegdheden alleen uitoefenen als tenminste drie van haar leden daarbij aanwezig zijn. Op de werkzaamheden van de enquêtecommissie zijn [artikel 22 Provincie en Gemeentewet](#) (immunititeit) en [artikel 86, eerste lid Gemeentewet](#) of [artikel 91, eerste lid Provinciewet](#) (geheimhouding) van toepassing. Aftredende gemeenteraden hebben geen schorsende werking op de werkzaamheden van de enquêtecommissie.

### *De onderzoeksregeling*

Als gemeenteraden de werkzaamheden van de enquêtecommissie willen regelen dan kunnen zij daarvoor gezamenlijk een regeling opstellen. In die regeling moet in ieder geval de ambtelijke bijstand aan de enquêtecommissie geregeld worden. Voor het overige staat het gemeenteraden vrij te bepalen wat zij verder regelen.

### *Verplichte medewerking*

De groep personen die verplicht zijn mee te werken aan een lokale enquête is logischerwijs een andere dan die

bij een individuele lokale enquête. Bij een lokale enquête naar een gemeenschappelijke regeling zijn bijvoorbeeld ook bestuursleden van de gemeenschappelijke regeling verplicht mee te werken. De verplichtingen voor deze kring personen zijn wel dezelfde als bij een individuele lokale enquête.

#### *Overige bepalingen*

Voor het overige verwijst de Gemeentewet naar de regeling van het individuele lokale enquêterecht. Dat betekent dat inhoudelijk een lokale enquête naar een gemeenschappelijke regeling op dezelfde manier is geregeld. Wel moeten in bepaalde gevallen artikelen aangepast gelezen worden. Die wijzigingen hebben echter geen betrekking op de inhoud of omvang van de bevoegdheden. Voor de uitleg van de bevoegdheden wordt daarom verwezen naar de eerder in deze handleiding gegeven toelichting.

# Index

- Algemene wet bestuursrecht, 56
- Argumenten, 2, 22
- belangafweging, 21
- bescheiden, 3, 12, 44, 45, 46, 47, 48, 50
- besloten, 8, 11, 13, 24, 26, 27, 28, 33, 36, 38, 41, 49, 50, 53
- besloten vergadering, 11, 38
- bezwaar en beroep, 13, 27, 30, 35, 53, 55
- Bezwaar en beroep, 3, 8, 56
- coalitie, 2, 24
- communicatie, 6, 12, 42
- controleerende rol, 14, 15, 17, 22
- derden, 3, 6, 8, 12, 13, 38, 40, 42, 49, 53
- deskundigen, 3, 12, 44, 51, 52, 55
- doestelling, 11
- dossier, 12, 33, 42
- dualisering, 14
- eed, 8, 12, 53, 54
- escalatieladder, 20
- externen, 11, 24
- geheimhouding, 6, 11, 13, 27, 38, 39, 40, 43, 55, 57, 59
- Geheimhouding, 3, 7, 11, 38
- geld, 10, 24, 25, 26
- gemeenschappelijke regeling, 4, 13, 58, 59
- getuigen, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55
- immunititeit, 38, 59
- informatieachterstand, 14, 24
- kosten, 6, 11, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 35, 36, 37
- Kosten, 2, 7, 24
- meerderheid, 13, 16, 17, 24, 28, 33, 35, 58
- meineed, 12, 47, 53, 54
- onder ede, 12, 17, 46, 49, 50, 53
- ondersteuning, 2, 3, 6, 11, 14, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 37
- onderzoeksbevoegdheden, 2, 3, 6, 8, 12, 43, 47
- onderzoeksdoelstelling, 6, 11, 30, 31, 32, 36, 37, 47, 58
- onderzoeksdossier, 12, 40, 42, 43, 57
- onderzoeksregeling, 59
- onderzoeksverordening, 2, 6, 10, 26, 28, 34, 36, 38
- onderzoeksvraag, 2, 3, 7, 11, 13, 22, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 43, 47, 56, 57
- openbaar, 11, 12, 17, 19, 21, 38, 39, 40, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 56
- openbare macht, 16, 52
- parlementaire enquêterecht, 14, 15, 17, 38
- passieve informatieplicht, 15
- persoonlijke levenssfeer, 9, 10, 12, 13, 16, 19, 20, 21, 22, 31, 39, 40, 47, 48, 51, 53, 54, 55
- plan van aanpak, 2, 3, 6, 7, 11, 26, 29, 34, 36, 38
- Politiek, 23
- private partijen, 12, 55
- Private partijen, 44
- proportioneel, 9, 10, 17, 19, 20, 22, 24, 35, 40, 45, 47, 49, 51, 54, 55
- rapport, 13, 30, 35, 53, 57
- recht op bijstand, 13, 55
- reikwijdte, 7, 11, 13, 22, 31, 32, 47, 55, 58
- Rijk, 44
- samenstellen van de enquêtecommissie, 3, 11, 33
- samenstelling van de enquêtecommissie, 6
- strafbaar, 16, 48
- Strafrechtelijke vervolging, 3, 8, 19, 48
- ultimum remedium, 19, 20, 50, 53
- verantwoording, 18, 19, 23, 51
- verantwoordingsproces, 18, 23, 51
- Vergaderen, 3, 7, 38
- verhoren, 8, 12, 18, 21, 30, 35, 41, 43, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55
- verordening, 10, 11, 22, 26, 27, 28, 29, 34, 38, 39, 42
- Verplichte medewerking, 3, 8, 43, 59
- verschoningsgronden, 13, 55
- voorbereidingscommissie, 2, 11, 28, 29, 36
- voorgesprekken, 12, 30, 35, 43, 49, 50
- vorderen, 3, 8, 12, 17, 18, 32, 44, 45, 46, 47, 48, 55
- vordering, 12, 33, 45, 46, 48, 49, 55
- Waarheidsvinding, 2, 7, 17
- wederhoor, 4, 13, 30, 57

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

januari 2023