

# Handreiking Recht van onderzoek in de gemeentelijke praktijk

**VNG** uitgeverij

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag  
Telefax (070) 346 92 01  
[www.vnguitgeverij.nl](http://www.vnguitgeverij.nl)

## COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie. De Vernieuwingsimpuls biedt deze informatie ook aan via zijn website [www.vernieuwingsimpuls.nl](http://www.vernieuwingsimpuls.nl).

### Samenstelling:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Projectsecretariaat Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie

### *Ontwerp omslag:*

Martijn van der Nat, Balyon grafische vormgeving bv, Zoeterwoude

### *Vormgeving binnenwerk:*

Transparant, Hans Emeis, Den Haag

THESAURUS VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

Thesaurusterminen: Gemeenteraden; toezicht; onderzoek

ISBN: 90 322 81267

NUR: 823

© VNG Uitgeverij, Den Haag 2003

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in geautomatiseerd gegevensbestanden, of openbaar gebruikt, in ernstige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

# Inhoudsopgave

Woord vooraf	7
<b>1 De fase voor een raadsonderzoek</b>	<b>9</b>
1.1 Vooronderzoek	9
1.2 Een raadsonderzoek of niet?	11
1.3 Tussentijdse bezinning over het onderzoek	12
1.4 Samenloop met strafrechtelijk onderzoek	12
1.5 Kostenraming	12
<b>2 Het instellen van een raadsonderzoek</b>	<b>13</b>
2.1 Wie stelt een raadsonderzoek in?	13
2.2 Waarover mag een onderzoek gaan?	13
2.3 Besluit tot instellen onderzoek	15
2.4 Tussentijds wijzigen van de onderzoeksvraag	16
2.5 De onderzoekscommissie	16
2.6 Verordening over raadsonderzoek	17
2.7 Ambtelijke ondersteuning	18
<b>3 De bevoegdheden van de onderzoekscommissie</b>	<b>19</b>
3.1 Algemeen	19
3.2 Wie zijn verplicht medewerking te verlenen aan een onderzoek?	19
3.3 Kennisnemen van documenten	20
3.4 Het horen van getuigen	21
3.5 Het horen van deskundigen	24
3.6 Verschoningsrecht	25
3.7 Dwangmiddelen	27
<b>4 Afwikkeling van het raadsonderzoek</b>	<b>29</b>
4.1 Inleiding	29
4.2 Rapportage	29
4.3 Debat in de raad	30
<b>5 Openbaarheid en media</b>	<b>31</b>
5.1 Openbaarheid	31
5.2 Relatie met de media	31
5.3 Verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur	32
Bijlage 1 Checklist voor een onderzoek	33
Bijlage 2 Modelverordening op het onderzoeksrecht van de raad	35
Bijlage 3 Artikelsgewijze toelichting op de Modelverordening op het onderzoek van de raad	39



# Woord vooraf

De Wet dualisering gemeentebestuur introduceert voor gemeenteraden de mogelijkheid om een raadsonderzoek te houden naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Een raadsonderzoek<sup>1</sup> kan omschreven worden als een op waarheidsvinding gericht onderzoek naar een specifiek onderwerp van lokaal belang. Door het onderzoek kan de raad bepaalde onderdelen van bestuur beter controleren. Een raadsonderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie, die de beschikking heeft over enkele wettelijke bevoegdheden om haar onderzoekstaak uit te voeren.

Een raadsonderzoek wordt allereerst ingesteld om zoveel mogelijk informatie te vergaren. Op basis hiervan kan de raad een oordeel geven over het optreden van het college of de burgemeester bij een bepaalde kwestie. De aanleiding tot een gemeentelijk onderzoek zal vaak zijn gelegen in het gevoel bij de raad dat het college of de burgemeester onvoldoende, onjuiste of helemaal geen informatie heeft verstrekt over een specifiek bestuurlijke kwestie. De beslissing om een raadsonderzoek in te stellen is in hoge mate van politieke aard.

Elke gemeenteraad moet bij zichzelf te rade gaan of hij dit relatief zware controle-instrument in een bepaalde zaak in wil zetten. Het instrumentarium van de raad bevat immers nog meer controlerende bevoegdheden, die in concrete omstandigheden wellicht doelmatiger, sneller en goedkoper zijn. De praktijk zal uitwijzen in welke mate gebruik wordt gemaakt van het onderzoeksrecht en op welke wijze gemeenten hieraan vorm geven.

Deze handreiking wil vooral een praktische uitleg geven bij het wettelijke stelsel met betrekking tot het recht van onderzoek. Daarbij is gebruik gemaakt van ervaringen van gemeenten die al een onderzoekscommissie hebben ingesteld. In de bijlage is ook een modelverordening opgenomen die gemeenteraden een houvast kan bieden bij het opstellen van de spelregels van het gemeentelijke onderzoeksrecht. Tevens is in de bijlage een checklist opgenomen waarin een opsomming wordt gegeven van belangrijke vragen bij het opstellen van een onderzoek.

---

1 De artikelen 155a – 155f Gemeentewet spreken over het onderzoeksrecht van de raad. Wanneer men toch wil spreken van ‘enquête’, dient men te bedenken dat een raadsonderzoek op diverse punten verschilt met de parlementaire enquête.



# 1 De fase voor een raadsonderzoek

## 1.1 Vooronderzoek

Vanaf het moment dat de raad zich over een bepaald onderwerpen niet gekend voelt, zal hij informatie boven tafel willen krijgen. Het ligt voor de hand dat de raad eerst via het mondelinge of schriftelijke vragenrecht, dan wel via interpellaties het college om tekst en uitleg zal vragen. Als daarop naar het oordeel van de raad niet toereikend is gereageerd en de raad een bepaalde kwestie beslist ‘hoog op wil nemen’, kan hij overwegen een raadsonderzoek in te stellen. Duidelijk is dat het raadsonderzoek op alle fronten een zwaar instrument is – ‘zwaar’ als het gaat om de arbeidsintensiteit, de consequenties voor de betrokkenen en de mogelijke politieke gevolgen. Verder zal een raadsonderzoek niet in alle gevallen tot een verheldering van feiten kunnen leiden, bijvoorbeeld in het geval er derden zijn betrokken. Deze zijn niet verplicht om mee te werken aan een raadsonderzoek. Het is daarom aan te bevelen dat de raad eerst een tijdelijke werkgroep van raadsleden instelt (voorbereidingscommissie) die onderzoekt of een raadsonderzoek in de gegeven situatie zinvol en passend is. Met andere woorden het is raadzaam niet te snel naar het instrument van het raadsonderzoek te grijpen, maar eerst andere alternatieven te bekijken. Daar komt nog bij dat tussentijds stoppen met een onderzoek, zeker wanneer een onderzoek zich in een ver gevorderd stadium bevindt, politiek gezichtsverlies en mogelijk ook veel verspeelde moeite kan opleveren.

In het vooronderzoek kan gezien worden wat nu precies onderzocht moet worden en welke onderzoeksvragen daarbij centraal staan. Het kan raadzaam zijn om tijdens het vooronderzoek al enig dossieronderzoek te verrichten. Tevens zou een lijst met argumenten pro en contra een onderzoek in de specifieke situatie opgesteld kunnen worden. Het kan ook verstandig zijn om al een ruime selectie van categorieën van betrokkenen en personen (‘hoofdrolspelers’) te maken die voor voorgesprekken, interviews en verhoren in aanmerking kunnen komen. Aan de hand van de resultaten van het vooronderzoek kan de raad besluiten om al dan niet een raadsonderzoek te starten. De voorbereidingscommissie zou een externe adviseur in kunnen schakelen ter ondersteuning van haar werkzaamheden.

### Overige controle middelen van de raad

#### *Het vragenrecht*

Het vragenrecht van individuele raadsleden is een belangrijk hulpmiddel van de raad om zijn controlerende taak te vervullen.<sup>2</sup> Raadsleden kunnen volgens

---

2 Artikel 155, lid 1 van de Gemeentewet.

dit recht mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan het college of de burgemeester, voor zover het de eigen bevoegdheden van college of burgemeester betreft. De raad bepaalt zelf hoe het vragenrecht verder wordt uitgewerkt en kan afspraken daarover vastleggen in het reglement van orde.

#### *Recht van Interpellatie*

Het recht van interpellatie ligt in het verlengde van het vragenrecht.<sup>3</sup> Volgens het recht van interpellatie kan een raadslid vragen stellen over onderwerpen die niet op de agenda staan. Elk individueel raadslid kan verzoeken om een interpellatie, maar de raad beslist als geheel of hij de interpellatie toestaat. De raad moet de concrete uitwerking van het recht opnemen in het reglement van orde.

#### *Inlichtingenplicht*

Naast de passieve informatieplicht – het college en de burgemeester moeten inlichtingen verstrekken op verzoek van een raadslid – bestaat er ook de actieve informatieplicht. Het college en de burgemeester moeten uit zichzelf alle inlichtingen verstrekken die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.<sup>4</sup> Raad en college moeten samen concreet invulling geven aan de informatieplicht en besluiten op welke manier zij de informatievoorziening aanpakken.

#### *Gedragscodes*

De raad stelt gedragscodes voor zichzelf, de wethouders en de burgemeester vast.<sup>5</sup> De codes zijn gericht op het waarborgen van de integriteit van raadsleden, wethouders en burgemeester. De gedragscodes zijn voor de raad een extra middel ter controle op college en burgemeester. Vanaf 7 maart 2003 zijn gedragscodes verplicht.

#### *De rekenkamerfunctie en rekenkamer*

De lokale rekenkamer(functie) is het sluitstuk van de controlemiddelen.<sup>6</sup> De lokale rekenkamer kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur (uitgezonderd de controle op de jaarrekening) en brengt hier verslag van. De samenstelling van de rekenkamer kan variëren, maar de rekenkamer is altijd onafhankelijk. Gemeenten moeten uiterlijk 1 januari 2006 een rekenkamer(functie) instellen.

#### *Controle en verantwoording (versterking financiële functie)*

De Wet dualisering gemeentebestuur wijzigt een aantal aspecten van de financiële functie, zodat de raad versterkt wordt in zijn kaderstellende en controlerende taak. Ook de indeling van de begroting en jaarstukken is gewijzigd. De begroting en jaarstukken zijn beleidsmatiger van opzet geworden en hebben meer informatieve waarde.

---

3 Artikel 155, lid 2 van de Gemeentewet.

4 Artikelen 169 en 180 van de Gemeentewet.

5 Artikelen 15, 41c en 69 van de Gemeentewet.

6 Artikelen 81a t/m 81o, 182 en 185 van de Gemeentewet.

### *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*

Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) versterkt het beleidsmatige karakter en belang van de begroting van de jaarstukken. De raad stelt in de begroting de beleidskaders vast. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad de jaarlijkse programmatische en financiële kaders aan. Aan de hand van de jaarstukken controleert de raad of de uitvoering van beleid door het college voldeed aan de kaderstelling.

Met ingang van begrotingsjaar 2004 moeten gemeenten voldoen aan het BBV. De begroting moet 15 november door de raad zijn vastgesteld. De jaarstukken voor 15 juli.

### *Financiële en controleverordeningen<sup>7</sup>*

De financiële en controle verordeningen regelen het financieel beheer en beleid van rechtmatige, doelmatige en doeltreffende besteding van middelen. De versterking van de financiële functie heeft ook tot gevolg gehad dat de financiële (artikel 212) en controle (artikel 213) verordeningen die de raad vaststelt een beleidsmatiger karakter hebben gekregen. Daarnaast is een nieuwe verordening (artikel 213a) verplicht geworden. In deze verordening worden kaders gegeven voor onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid door het college.

### *Planning & control*

Een goede bestuurlijke planning & control is belangrijk voor de raad. Een politiek-bestuurlijke planning-en controlcyclus gaat bijvoorbeeld uit van de vertaling van raads- en collegeprogramma's naar de programmabegroting, raads- en collegevoorstellen en leidt uiteindelijk tot evaluatie van beleid via jaarstukken en onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid.

## **1.2 Een raadsonderzoek of niet?**

Er kunnen verschillende omstandigheden een rol spelen bij de beslissing van de raad om al dan niet een raadsonderzoek te starten. De aanleiding tot een gemeentelijk onderzoek zal vaak zijn gelegen in het gevoel bij de raad dat het college of de burgemeester onvoldoende, onjuiste of helemaal geen informatie heeft verstrekt over een specifiek bestuurlijke kwestie. De beslissing om een raadsonderzoek in te stellen is in hoge mate van politieke aard.

### **Mogelijke redenen af te zien van een onderzoek:**

- De gewenste informatie kan op eenvoudiger wijze door een ander controle-instrument worden verkregen.
- De specialistische aard van het onderwerp leent zich beter voor ander soort onderzoek, bijvoorbeeld door de lokale rekenkamer(functie).

---

7 Artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet.

- De beantwoording van de onderzoeksvraag is niet haalbaar binnen afzienbare termijn.
- Er kunnen geen concrete onderzoeksvragen geformuleerd worden.
- De volledige beantwoording van de onderzoeksvragen is onwaarschijnlijk, omdat er veel personen betrokken zijn die niet verplicht zijn mee te werken aan het onderzoek en waarschijnlijk ook niet mee zullen werken.
- Een onderzoek kan ongewenste gevolgen hebben op het politieke klimaat.
- Een onderzoek kan ongewenste media-aandacht genereren voor de raad en/of getuigen.
- De gewenste informatie is al verkregen door het enkel dreigen met een onderzoek.
- De onderzoeksvraag is al beantwoord door onderzoek van andere instanties.

### 1.3 Tussentijdse bezinning over het onderzoek

Ook nadat een raadsonderzoek is gestart, doet de raad of de onderzoekscommissie er verstandig aan om regelmatig na te gaan of het zinnig is om het onderzoek voort te zetten. Het kan raadzaam zijn om beslismomenten tijdens het onderzoeksproces in te bouwen die in de mogelijkheid voorzien om tussentijds het onderzoek te beëindigen. Zo'n beslismoment kan samenvallen met een tussentijdse rapportage van de onderzoekscommissie aan de raad.

### 1.4 Samenloop met strafrechtelijk onderzoek

Het is mogelijk dat een gemeentelijk onderzoek samenloopt met onderzoeken door bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie of andere onderzoeksinstanties. Een strafrechtelijk onderzoek hoeft echter niet in de weg te staan dat de raad daarnaast een raadsonderzoek start. Bij een strafrechtelijk onderzoek wordt immers onderzocht of er sprake is van een strafbaar feit. Bij het raadsonderzoek wordt gekeken of in bestuurlijk opzicht juist is gehandeld. Vallen beide onderzoeken in tijd samen, dan is overigens van belang te weten dat aan de onderzoekscommissie geen gegevens uit het politieregister verstrekt mogen worden.<sup>8</sup> Het feit dat een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld, kan overigens wel een argument zijn om het gemeentelijk onderzoek uit te stellen en de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek af te wachten.

### 1.5 Kostenraming

Het college neemt de door de raad geraamde kosten voor een onderzoek in een bepaald jaar op in de ontwerpbegroting.<sup>9</sup> Het is van belang een realistisch bedrag voor het onderzoek opzij te zetten. Uit de eerste ervaringen met het onderzoeksrecht is gebleken dat de grootste kostenpost het inschakelen van externe deskundigen en externe ondersteuning (zoals een stenografische dienst) betrof. Het is denkbaar dat complexe onderzoeken meer externe deskundigheid behoeven. Aangezien raadsleden doorgaans geen professionele onderzoekers zijn, kan de raad ervoor kiezen externe deskundigen in te schakelen.

---

8 In bijzondere gevallen kan de Minister ontheffing verlenen o.g.v. artikel 18, lid 5, van Wet Politieregisters.

12 9 Artikel 155f Gemeentewet.

## 2 Het instellen van een raadsonderzoek

### 2.1 Wie stelt een raadsonderzoek in?

Elk raadslid kan een voorstel doen om een onderzoek in te stellen. Het is echter de raad die bij gewone meerderheid besluit tot het instellen van een onderzoek<sup>10</sup>. De bevoegdheid tot de instelling van een onderzoek kan niet door de raad worden overgedragen. Het is dus niet mogelijk dat de raad deze bevoegdheid overdraagt aan het college, een deelraad of een commissie.

### 2.2 Waarover mag een onderzoek gaan?

Een raadsonderzoek mag zich uitstrekken over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur (artikel 155a, eerste lid, Gemeentewet). Dit wettelijke uitgangspunt dient ruim te worden uitgelegd: het omvat het handelen van het college en de burgemeester in al zijn facetten. Wat betekent dit onder meer in de praktijk? Hieronder zal op enkele specifieke gevallen worden ingegaan.

#### *Commissies*

Het handelen van een door het college of de burgemeester ingestelde bestuurscommissie kan in principe op zichzelf geen zelfstandig voorwerp zijn van onderzoek. Het gaat immers niet om bestuur van het college of de burgemeester. Een raadsonderzoek kan zich echter wel richten op het toezicht van het college of de burgemeester op deze bestuurscommissie. Aan de door het college of de door de burgemeester ingestelde bestuurscommissies zijn weliswaar bevoegdheden overgedragen,<sup>11</sup> maar tussen het college en de bestuurscommissie of tussen de burgemeester en de bestuurscommissie bestaat nog steeds een toezichtrelatie.<sup>12</sup> De bestuurlijke verantwoordelijkheid kan wel onderzocht worden. Zo kan de vraag aan de orde komen of het college niet beter sturing had moeten geven aan de bestuurscommissie, of het college niet had moeten ingrijpen bij deze bestuurscommissie of dat het college zelf de taak had moeten behartigen. Dan is uiteraard ook relevant om te onderzoeken hoe het er bij die bestuurscommissie aan toe ging en kan het handelen van de bestuurscommissie met het oog daarop wel onderzocht kan worden.

Ook de instelling van de commissies door het college of de burgemeester en de overdracht of toekenning van bevoegdheden aan deze commissies zouden door middel van een raadsonderzoek nader bezien kunnen worden. Het handelen van door de raad ingestelde commissies kan uiteraard nooit in het kader van een raadsonderzoek onderzocht worden. Dit betreft immers geen bestuur van het college of de burgemeester. Deze commissies staan ook niet onder toezicht van het college of de burgemeester.

---

10 Artikel 155a, lid 1, Gemeentewet.

11 Artikel 83, artikel 165, lid 1, en artikel 178, lid 1, Gemeentewet.

12 Artikel 85 Gemeentewet.

### *Deelgemeente*

Een raadsonderzoek kan niet het bestuur van een deelgemeente betreffen. Het bestuur dat door organen van deelgemeenten wordt gevoerd, vormt geen onderdeel van het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Het dagelijks bestuur dient verantwoording af te leggen aan de deelraad. Overigens kan een onderzoek van de centrale gemeenteraad betrekking hebben op het door het college of de burgemeester ten aanzien van de deelgemeente en haar organen gevoerde bestuur. Dit geldt eveneens voor de wijze van instelling, de omvang van de overgedragen bevoegdheden, enzovoort. Van belang is ook dat een deelraad zelf geen raadsonderzoek in de zin van de artikelen 155a en verder van de Gemeentewet kan instellen.

### *Geprivatiseerde of verzelfstandigde dienst*

Is een dienst geprivatiseerd, dan behoort een raadsonderzoek naar het handelen van deze dienst niet tot de mogelijkheden. Er is dan geen sprake van bestuurs-optreden van het college of de burgemeester. De gang van zaken rond een privatisering, kan weer wel voorwerp van onderzoek zijn. Zo kunnen met behulp van de specifieke onderzoeksbevoegdheden bijvoorbeeld wel de argumenten die ten grondslag lagen aan de privatisering van een bepaalde dienst nader worden bezien. Een dienst die 'op afstand' is geplaatst, kan wel betrokken worden bij of voorwerp zijn van een raadsonderzoek. Het college blijft, zij het op afstand, immers verantwoordelijk voor het handelen van deze dienst.

### *Publiekrechtelijke samenwerking en privaatrechtelijke rechtspersonen*

De burgemeester of een wethouder die handelt als lid van of vertegenwoordiger in een publiekrechtelijk samenwerkingsverband of een privaatrechtelijke rechtspersoon, doet dat normaliter als vertegenwoordiger van de gemeente of van een van haar organen. Een raadsonderzoek kan dan ook betrekking hebben op de opstelling die de burgemeester of de wethouders ambtshalve hebben ingenomen in organen van publiekrechtelijke samenwerking of in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Een dergelijk onderzoek kan uiteraard geen betrekking hebben op het door de betreffende organen of rechtspersonen gevoerde bestuur. Alleen de opstelling van de wethouder of de burgemeester binnen dat orgaan of die rechtspersoon zal voorwerp van een onderzoek kunnen zijn.

### *Kan het raadshandelen zelf onderzocht worden?*

Het handelen van de raad zelf kan niet onderzocht worden. Met andere woorden: de wettelijke instrumenten van de onderzoekscommissie kunnen niet gebruikt worden om de rol van de raad bij een bepaalde kwestie te onderzoeken. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het handelen van de raad nooit bij een raadsonderzoek ter sprake zal komen. De raad heeft immers als kadersteller en controleur van het college en burgemeester een zekere vorm van medeverantwoordelijkheid voor het bestuur. Het is dus bijvoorbeeld mogelijk dat de raad tot de conclusie komt dat hij zelf eerder bij het college aan de bel had moeten trekken over een bepaalde kwestie. Zo kan het college bijvoorbeeld ter uitvoer-

ring van een motie van de raad een bepaalde weg zijn ingeslagen, terwijl de raad daarover pas later tot de conclusie komt dat de uitvoering van de motie niet in het belang van de gemeente is geweest.

*Kan het handelen van derden onderzocht worden?*

Zoals gezegd kan in principe uitsluitend het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur in een raadsonderzoek onderzocht worden. In bepaalde gevallen kan dit bestuur niet los worden gezien van het handelen van derden, bijvoorbeeld aannemers. Dit handelen van derden kan echter in een raadsonderzoek niet zelfstandig onderzocht worden. Deze derden zijn ook niet verplicht om medewerking te verlenen, maar het mag vanzelfsprekend wel. Het kan in een raadsonderzoek dus alleen over de vraag gaan, hoe het college of de burgemeester in relatie tot deze derden heeft gehandeld. Het gedrag of handelen van derden kan, met andere woorden, in het onderzoeksrapport alleen worden besproken in relatie tot het handelen van het college. Dus niet: de aannemer heeft slecht werk geleverd, maar: het college had de aannemer op het in de ogen van de raad slechte werk moeten aanspreken.

### **2.3 Besluit tot instellen onderzoek**

Het besluit tot het instellen van een onderzoek moet een omschrijving van het 'voorwerp van onderzoek' evenals een toelichting bevatten. Deze omschrijving kan tijdens het onderzoek door de raad worden gewijzigd.<sup>13</sup> Het ligt voor de hand dat de omschrijving wordt geformuleerd in een onderzoeksvraag, maar verplicht is dat niet. Uiteraard is van groot belang dat de omschrijving van het onderzoek duidelijk is. Een bondige en heldere omschrijving van het onderzoek zal de effectiviteit van het onderzoek ten goede komen. In veel gevallen zal het ook de voorkeur verdienen om deze onderzoeksvraag op te splitsen in enkele specifieke deelvragen. Dat kan de onderzoekscommissie mogelijk meer houvast bij haar onderzoek geven dan een algemene vraagstelling.

Zaken die buiten de omschrijving van het onderzoek vallen, mogen niet worden onderzocht. Dat wil zeggen: zij mogen niet worden onderzocht met gebruikmaking van de specifieke bevoegdheden van de onderzoekscommissie. Dat is vooral van belang voor degenen die verplicht zijn medewerking te verlenen aan het onderzoek. Zij moeten weten waartoe die verplichting zich uitstrekt. Ook daarom is het van belang dat de omschrijving van het onderzoek duidelijk is.

Het is niet verplicht om gelijktijdig met het besluit tot instellen van het raadsonderzoek ook de onderzoekscommissie in te stellen. Het mag overigens wel in één besluit. Dit is ter keuze van de raad.

Het besluit tot het instellen van een raadsonderzoek dient algemeen bekend gemaakt te worden, ter inzage te worden gelegd en verkrijgbaar te zijn volgens de algemene regels die voor de bekendmaking van algemeen verbindende voor-

---

13 Artikel 155a, lid 2, Gemeentewet.

schriften gelden.<sup>14</sup> Tegen het besluit staat bezwaar en beroep op de bestuursrechter open volgens de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. Te verwachten is dat zowel een bezwaarschriftencommissie als de rechter zich hier terughoudend op zullen stellen, omdat de vraag of het onderzoeksrecht gebruikt moet worden in principe een politieke vraag is.

#### 2.4 Tussentijds wijzigen van de onderzoeksvraag

Het kan voorkomen dat tijdens het onderzoek blijkt dat de omschrijving van het onderwerp van onderzoek onvolledig, te beperkt<sup>15</sup> of juist te ruim is, waardoor de onderzoekscommissie niet in staat is de onderzoeksvraag te beantwoorden. De raad kan dan tijdens het onderzoek het onderwerp wijzigen.<sup>16</sup> Evenals het besluit tot instelling van een onderzoek moet een dergelijk besluit algemeen bekend worden gemaakt, ter inzage worden gelegd en algemeen verkrijgbaar worden gesteld.<sup>17</sup>

#### 2.5 De onderzoekscommissie

Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie, die uitsluitend uit raadsleden mag bestaan. De leden worden door de raad benoemd. De onderzoekscommissie dient uit minimaal drie leden te bestaan. De raad kan besluiten de wijze van benoeming van leden van de onderzoekscommissie in de verordening met betrekking tot het raadsonderzoek te regelen. Dat is niet verplicht, maar lijkt wel voor de hand te liggen.

##### *Evenwichtige samenstelling onderzoekscommissie*

De wet bepaalt ook dat de samenstelling van de onderzoekscommissie evenwichtig dient te zijn.<sup>18</sup> Men kan kiezen voor de constructie, waarbij alle fracties in de onderzoekscommissie kunnen plaatsnemen of waarbij bijvoorbeeld de grote fracties in de onderzoekscommissie plaatsnemen en een vertegenwoordiger van een oppositiepartij als voorzitter wordt gekozen. Ook een andere samenstelling is echter mogelijk. Het oogmerk van deze bepaling is om een zekere spreiding van de onderzoekscommissiezetels over de raadsfracties te bewerkstelligen

Wat evenwichtigheid in de praktijk inhoudt, moet door de raad zelf worden geconcretiseerd. De norm van evenwichtigheid weegt voor een onderzoekscommissie niet zwaarder dan voor een 'reguliere' raadscommissie. Een onderzoekscommissie bestaande uit alle raadsleden is overigens onverenigbaar met de wet.<sup>19</sup>

---

14 Artikel 155a, lid 7, juncto artikel 139, tweede lid, 140 en 141 van de Gemeentewet. Dit betekent dat het besluit geplaatst wordt in het gemeentebld of in een andere door de gemeente algemeen verkrijgbare uitgave, dat het kosteloos ter inzage ligt en dat iedereen desgevraagd een afschrift van het besluit kan krijgen.

15 Kamerstukken II 2000-01, 27 751, nr. 3, p. 35.

16 Artikel 155a, lid 2, Gemeentewet.

17 Artikel 155a, lid 7, Gemeentewet.

18 Dit vereiste vloeit voort uit artikel 155a, lid 4 jo. 82, lid 3. Artikel 82, lid 3 bepaalt dat bij de samenstelling van een raadscommissie de raad, voor zover het de benoeming betreft van leden van de raad voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen zorgt.

19 Kamerstukken I, 2001-2002, 27 751, nr. 10b, blz. 29.

Het besluit tot benoemen van de leden is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat dit besluit eveneens openbaar moet worden gemaakt.<sup>20</sup> Tegen dit besluit staat echter geen bezwaar en beroep op de bestuursrechter open.<sup>21</sup>

#### *Drie leden vereist voor uitoefening bevoegdheden*

De onderzoekscommissie mag haar wettelijke bevoegdheden alleen uitoefenen indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn. Een commissielid kan dus niet alleen of samen met één ander lid optreden. Dit geldt overigens niet voor bevoegdheden die niet in de wet zijn geregeld. Zo zouden bijvoorbeeld twee leden van de onderzoekscommissie samen een verhoor kunnen voorbereiden met een (potentiële) getuige.

#### *Einde raadsperiode / aantreden nieuwe raad*

Als het raadsonderzoek nog niet is afgerond op het moment dat de zittingsperiode van de raad die tot het onderzoek heeft besloten is verstreken, heeft dit in principe geen gevolgen voor het onderzoek. Als de raad is afgetreden wordt het onderzoek in beginsel voortgezet door dezelfde leden van onderzoekscommissie als bij de instelling, mits deze uiteraard ook in de nieuwe raad zijn herkozen.<sup>22</sup> Het is dus niet zo dat een ex-raadslid deel mag blijven uitmaken van een onderzoekscommissie. De wet bepaalt immers uitdrukkelijk dat alleen raadsleden lid van de onderzoekscommissie mogen zijn.

De nieuwe raad kan vanzelfsprekend wel besluiten om het onderzoek tussentijds te stoppen. Daarnaast geldt dat de nieuwe raad wijziging kan aanbrengen in de samenstelling van de onderzoekscommissie of de onderzoeksvraag. Doet de nieuwe raad niets, dan kan het onderzoek echter gewoon doorgang vinden.

#### *Bestuursorgaan*

De onderzoekscommissie is een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur. Dit betekent onder meer dat tegen besluiten van de onderzoekscommissie voor belanghebbenden bezwaar en beroep op de bestuursrechter openstaat, tenzij dit expliciet is uitgesloten. De onderzoekscommissie is daarnaast verplicht op grond van de Wet openbaarheid van bestuur om desgevraagd informatie te verstrekken. Alleen als de onderzoekscommissie zich op een uitzonderings- of beperkingsgrond kan beroepen, is dit niet verplicht. Paragraaf 5.3 zal hier nader op ingaan.

## **2.6 Verordening over raadsonderzoek**

Alvorens de raad besluit tot het houden van een onderzoek, stelt hij bij verordening nadere regels over deze onderzoeken.<sup>23</sup> Deze verordening moet in elk geval regels bevatten over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de onderzoekscommissie. Andere onderwerpen die in de verordening geregeld kunnen worden zijn de verslaglegging door de onderzoekscommissie, de openbaarheid van de vergaderingen van de onderzoekscommissie en de verplichtingen

---

20 Artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

21 Artikel 8:4, aanhef en onder d, van de Algemene wet bestuursrecht.

22 Artikel 155a, lid 6, Gemeentewet.

23 Artikel 155a, lid 8, Gemeentewet.

voor toehoorders en pers bij een verhoor. In de bijlage bij deze handreiking is een model voor deze verordening opgenomen.

Als de verordening algemeen verbindende voorschriften bevat, dan kan op grond van de Tijdelijke referendumwet een raadgevend correctief referendum gehouden worden.<sup>24</sup> Voorbeelden van algemeen verbindende voorschriften zijn verplichtingen gericht aan toehoorders en de pers en verplichtingen over het maken van beeld- en geluidsregistraties en het uitzetten van mobiele telefoons.

De ervaringen die worden opgedaan tijdens een raadsonderzoek kunnen er toe leiden de verordening aan te passen. Het is daarom aan te bevelen om de verordening na een raadsonderzoek te evalueren. Een goede op de ervaring afgestemde verordening komt de effectiviteit van een raadsonderzoek ten goede.

## 2.7 Ambtelijke ondersteuning

Als de raad een onderzoek wil instellen moet hij daarover vooraf in algemene zin bij verordening regels stellen. Hierin moeten in elk geval regels worden opgenomen over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend.<sup>25</sup> Het is niet de bedoeling van de wetgever geweest dat uitsluitend de raadsgriffier ambtelijke ondersteuning aan een onderzoekscommissie levert. Wel ligt het voor de hand dat de bijstand aan de onderzoekscommissie onder zijn leiding wordt gegeven. Het is goed mogelijk dat de raadsgriffie onvoldoende toegerust is om de onderzoekscommissies bij te staan. Het betreffen tenslotte tijdelijke werkzaamheden met een piekbelasting. Het staat de raad dan ook vrij in de verordening op te nemen dat ambtelijke bijstand buiten de raadsgriffie kan worden gezocht.

Als de griffie niet voldoende toegerust is om de onderzoekscommissie ondersteuning te verlenen, ligt het in eerste instantie voor de hand dat een beroep wordt gedaan op de reguliere ambtelijke organisatie. Voor gemeenteamttenaren geldt de plicht om alle medewerking aan een onderzoek te verlenen, die door de onderzoekscommissie wordt gevraagd.<sup>26</sup> Bij het verlenen van medewerking moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het opstellen van een overzicht van betrokken personen, een inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving of een beschrijving van het verloop van een besluitvormingsprocedure. Het is uiteraard niet verstandig als ambtelijke ondersteuning wordt geleverd door ambtenaren die als getuige of deskundige opgeroepen worden. In algemene zin dient te worden vermeden dat ambtenaren die dicht op de zaak hebben gezeten, worden ingeschakeld voor het raadsonderzoek. De schijn van belangenverstrengeling kan dan al snel ontstaan.

Voorstelbaar is dat een gemeenteraad er voor kiest om helemaal geen beroep te doen op de reguliere ambtelijke organisatie, maar dat met het oog op de objectiviteit of onafhankelijkheid van het onderzoek uitsluitend tijdelijke krachten van buiten worden ingehuurd. Daar zit uiteraard wel een kostenplaatje aan vast. Een optie is ook om zowel ambtenaren uit de reguliere organisatie, als krachten van buiten in te zetten bij een raadsonderzoek.

---

24 Artikel 8, eerste lid, Tijdelijke referendumwet.

25 Artikel 155a, lid 8, Gemeentewet.

26 Artikel 155b, lid 3, Gemeentewet.

# 3 De bevoegdheden van de onderzoekscommissie

## 3.1 Algemeen

Om het onderzoek goed te kunnen uitvoeren, beschikt de onderzoekscommissie over de in artikelen 155b, 155c en 155d van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheden. Deze luiden samengevat:

- De bevoegdheid om kennis te nemen van onder bepaalde personen berustende documenten;
- De bevoegdheid om deze personen - al dan niet onder ede - als getuige te verhoren;
- De bevoegdheid om deze personen als deskundige te verhoren;
- De bevoegdheid om getuigen en deskundigen met "de sterke arm" te verplichten te verschijnen voor een verhoor;
- De bevoegdheid om gemeenteamttenaren tot medewerking te verplichten.

## 3.2 Wie zijn verplicht medewerking te verlenen aan een onderzoek?

Niet iedereen is verplicht om medewerking te verlenen aan een raadsonderzoek. Onder verplichting om medewerking te verlenen wordt verstaan zowel de verplichting om bepaalde documenten te overleggen, als de verplichting om als getuige of als deskundige te worden gehoord. Uit de wet volgt dat alleen personen die van gemeentelijke zijde direct met dit bestuur te maken hebben of te maken hebben gehad, hiertoe verplicht zijn. Het gaat hier om de volgende categorieën personen:<sup>27</sup>

- Wethouders en gewezen wethouders;
- Leden van de raad en gewezen leden van de raad;
- Burgemeesters en gewezen burgemeesters;
- Ambtenaren en gewezen ambtenaren door of vanwege het gemeentebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt;
- Leden en gewezen leden van door de raad, het college of de burgemeester ingestelde commissies;
- Leden en gewezen leden van een deelraad of dagelijks bestuur van een deelgemeente

Onder deze kring van personen worden ook politieambtenaren gerekend, die onder het gezag van de burgemeester van de desbetreffende gemeente vallen. Een politieambtenaar die in verband met de handhaving van de openbare orde onder het gezag van de burgemeester valt, moet als ondergeschikt aan het gemeentebestuur worden aangemerkt.<sup>28</sup> Ook bestuurders en gewezen bestuur-

---

27 Artikel 155b, lid 1 en 155c, lid 1, Gemeentewet. In het voorstel voor de tweede aanpassingswet in verband met dualisering wordt voorgesteld aan deze categorieën toe te voegen: Leden en gewezen leden van de door de raad of de deelraad ingestelde rekenkamer, of personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen.

28 Op basis van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

ders en (ex-) ambtenaren van een gemeente die door een herindeling is opgeheven, zijn gehouden medewerking te verlenen aan onderzoeken van de nieuwe gemeente.

#### *Medewerkingbedingen*

Andere personen zoals aannemers, burgers, leveranciers, etc. kunnen uiteraard vrijwillig medewerking verlenen aan een onderzoek. Zij zijn hiertoe niet verplicht. Het uitbreiden van de wettelijke kring van personen die aan een onderzoek medewerking moeten verlenen via voorwaarden in contracten of bij vergunningen of subsidies is niet toegestaan. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om alleen personen die in directe relatie tot het gemeentebestuur staan of stonden tot medewerking te verplichten. Het uitbreiden van deze groep bij contract of anderszins is daarom onverenigbaar met de Gemeentewet.

#### *Combinatie van functies*

De mogelijkheid bestaat dat een persoon die verplicht is medewerking te verlenen aan een raadsonderzoek, in een andere hoedanigheid betrokken is bij de kwestie waarop het raadsonderzoek betrekking heeft. In een raadsonderzoek wordt bijvoorbeeld de verbouwing van het gemeentehuis onderzocht, terwijl de aannemer die de verbouwing heeft verricht in het verleden een aantal periodes raadslid is geweest. Een redelijke wetsuitleg is dat het raadslid in dat geval uitsluitend verplicht is om mee te werken aan het raadsonderzoek voor zover het gaat om informatie die hij in in het verleden in zijn functie van raadslid heeft verkregen, gebruikt of had moeten gebruiken. Wetenschap of documenten waarover hij in een latere periode in zijn functie van aannemer de beschikking heeft gekregen of die hij in die functie heeft gebruikt behoeft hij dus niet aan de onderzoekscommissie te verstrekken, omdat hij toevallig in het verleden ook een tijd raadslid is geweest.

Bovenstaande situatie is vrij duidelijk. Lastiger is het echter als een raadslid bijvoorbeeld gelijktijdig een andere functie vervult die relevant is voor het raadsonderzoek. In dat geval is opnieuw de vraag relevant of sprake is van informatie die de betrokken persoon bij de uitoefening van zijn raadslidmaatschap heeft verkregen, heeft gebruikt of had moeten gebruiken. Dit kan ook informatie zijn die hem uit hoofde van zijn andere functie ter ore is gekomen. Het raadslid heeft zich in dat geval bij de uitoefening van zijn raadslidmaatschap laten leiden door informatie die hem door zijn andere functie bekend is. De informatie zal aan de onderzoekscommissie verstrekt moeten worden, ook al is de informatie niet in de hoedanigheid van raadslid verkregen. De informatie is immers informatie geworden die hij ook in zijn functie van raadslid heeft gebruikt.

### **3.3 Kennisnemen van documenten**

De hiervoor genoemde kring van personen kan door de onderzoekscommissie verplicht worden om inzage te geven in, kopieën te maken van of op andere

wijze kennis te geven van alle documenten waarover deze persoon beschikt. Het moet wel gaan om documenten die volgens de onderzoekscommissie in redelijkheid voor het raadsonderzoek nodig zijn. Dit wordt in eerste instantie door de onderzoekscommissie beoordeeld. Als de betrokkene zich kan beroepen op een verschoningsgrond (zie paragraaf 3.6), dan is hij overigens niet verplicht om de onderzoekscommissie kennis te laten nemen van de stukken die hij tot zijn beschikking heeft.

#### *Documenten afkomstig van de Europese Unie of het Rijk*

Gaat het om stukken die afkomstig zijn van een instelling van de Europese Commissie of van het Rijk, dan geldt een specifieke regeling. Als kennisneming van deze stukken door de onderzoekscommissie het belang van de Europese Unie of de Staat kan schaden dan kunnen deze stukken alleen met toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden overgelegd. De persoon aan wie om inzage van de stukken wordt gevraagd, bepaalt zelf of er sprake is van een stuk dat bij kennisneming door de onderzoekscommissie het belang van de Europese Unie of de Staat kan schaden. Als dit (naar het oordeel van de betrokken persoon) het geval is, dan beslist de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of de gevraagde informatie aan de onderzoekscommissie overgelegd mag worden.<sup>29</sup> Onder het begrip 'het belang van de Staat' valt niet alleen het begrip 'staatsveiligheid', maar ook bijvoorbeeld de eenheid van de Kroon. Deze regeling is overigens niet van toepassing op documenten afkomstig van de provincie.

### **3.4 Het horen van getuigen**

Personen die behoren tot de in paragraaf 3.2 genoemde categorie kunnen eveneens als getuige worden opgeroepen voor een verhoor door de onderzoekscommissie. De getuigen zijn ook verplicht om aan deze oproep gehoor te geven.<sup>30</sup> De oproep dient schriftelijk te geschieden. Om te verzekeren dat de oproep ook daadwerkelijk de getuige bereikt, bepaalt de wet dat de oproep aangetekend moet worden verzonden, dan wel tegen gedagtekend ontvangstbewijs uitgereikt. Oproeping per e-mail of per gewone post is dus niet toegestaan. Het lijkt van belang om de oproep ruim op tijd voor het verhoor te versturen. Dat biedt betrokkene de gelegenheid om zich goed voor te bereiden op het verhoor.

#### *Voorgesprekken*

Nadat een lijst met mogelijke getuigen is opgesteld, kan het zinvol zijn om voorafgaande aan het officiële verhoor een voorgesprek met deze personen te houden. De betrokkenen zijn overigens niet verplicht om aan een dergelijk voorgesprek deel te nemen. Voor een goed verloop van het verhoor kan een voorgesprek echter goede diensten bewijzen. Conclusie uit het voorgesprek kan ook zijn dat betrokkene geen informatie heeft die van belang is voor het onderzoek. Een 'echt' verhoor is in dat geval niet nodig.

---

29 Kamerstukken II 2000-01, 27 751, nr. 3, p. 35.

30 Artikel 155c, lid 1, Gemeentewet.

### *Openbaar verhoor is uitgangspunt*

In principe vindt het verhoor van getuigen en deskundigen plaats in een openbare zitting van de onderzoekscommissie.<sup>31</sup> Dit is anders indien de onderzoekscommissie wegens gewichtige redenen besluit het verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen.<sup>32</sup> Of er van een gewichtige reden sprake is, is ter beoordeling van de onderzoekscommissie. Uiteraard kan een getuige aan de onderzoekscommissie vragen of het verhoor achter gesloten deuren plaatsvindt. De onderzoekscommissie beslist uiteindelijk hierover.

### *Verhoor onder ede (belofte)*

De onderzoekscommissie kan besluiten dat de getuigenis onder ede (belofte) plaatsvindt.<sup>33</sup> De getuige die onder ede wordt verhoord en niet de waarheid spreekt, kan strafrechtelijk worden vervolgd wegens het plegen van meened.<sup>34</sup> De wetgever heeft de onderzoekscommissie de vrijheid gegeven te bepalen wanneer een verhoor onder ede gewenst is. De onderzoekscommissie mag echter geen onderscheid maken tussen de verschillende getuigen. Wanneer er dus gekozen wordt voor verhoor onder ede, dan dient dit bij alle te verhoren getuigen te worden toegepast.<sup>35</sup> De getuige legt in dat geval de eed of belofte ten overstaan van de voorzitter van de onderzoekscommissie af. Dit gaat als volgt in zijn werk. De voorzitter zal de getuige eerst vragen of hij de eed of de belofte wenst af te leggen. Vervolgens vraagt de voorzitter de getuige op te staan. Afhankelijk van de keuze van de getuige leest de voorzitter de tekst van eed of de tekst van de belofte voor (‘Ik zweer/beloof dat ik de gehele waarheid en niets dan de waarheid zal zeggen.’).<sup>36</sup> Heeft de getuige gekozen voor het afleggen van de eed, dan zal hij na het voorlezen van de tekst van de eed door de voorzitter, onder het opsteken van de twee voorste vingers van zijn rechterhand, uitspreken de woorden: ‘Zoo waarlijk helpe mij God Almachtig’. Als de getuige heeft gekozen voor de belofte, dan spreekt hij na het voorlezen van de tekst van de belofte de woorden: ‘Dat beloof ik’.<sup>37</sup> Hiermee is de beëdiging afgerond en kan de getuige weer gaan zitten.

### *Locatie en tijdstip van verhoren*

Plaats en tijd van een openbare zitting dienen door de onderzoekscommissie vooraf ter openbare kennis te worden gebracht. De onderzoekscommissie kan besluiten om alle verhoren op het gemeentehuis te houden, maar er kunnen ook redenen zijn om het verhoor op een andere locatie te laten plaatsvinden. Bij het normale geval van een openbare zitting dient bij het kiezen van de locatie uiteraard rekening gehouden te worden met de mogelijkheid dat derden, waaronder pers, de hoorzitting willen volgen.

---

31        Artikel 155c, lid 6, Gemeentewet.  
32        Artikel 155c, lid 7, Gemeentewet.  
33        Artikel 155c, lid 4, Gemeentewet.  
34        Artikel 155c, lid 9, Gemeentewet jo. 207, lid 1, Wetboek van Strafrecht.  
35        Kamerstukken I 2001-02, 27 751, nr. 10b, p. 30.  
36        Artikel 155c, lid 5, tweede volzin, van de Gemeentewet.  
37        Overeenkomstig de Wet vorm van de eed.

### *Verslaglegging*

Het is verstandig om voorafgaande het onderzoek te beslissen of er van de verhoren een stenografisch verslag gemaakt wordt. Dit is echter niet noodzakelijk. Een beeld- of geluidsregistratie, die desgewenst achteraf wordt uitgewerkt, is eveneens mogelijk. De keuze voor de wijze van verslaglegging kan de voorbereidingscommissie laten hangen van factoren als tijd, zwaarte van het onderzoeksonderwerp, maar ook van het beschikbare budget. Het is aan te bevelen conceptverslagen vooraf voor te leggen aan betrokkenen – als wederhoor. Paragraaf 4.2 gaat nader in op de inrichting van de rapportage.

### *Duidelijkheid omtrent de aard van het verhoor*

Het is voor de onderzoekscommissie aan te bevelen zich aan het begin van het verhoor ervan te vergewissen dat de getuige beseft dat het om een verhoor gaat en niet om een voorgesprek of interview. Dit voorkomt misverstanden. Een dergelijk misverstand zou kunnen ontstaan wanneer het gaat om een besloten verhoor. Dat het gaat om een verhoor zal allereerst duidelijk moeten blijken uit de schriftelijke oproep die aan de getuigen en deskundigen gestuurd worden. Verder kan het verstandig zijn eventuele voorgesprekken en interviews niet op dezelfde locatie als de verhoren te laten plaatsvinden.

### *Bijstand van de getuigen*

Een getuige kan zich in principe laten bijstaan tijdens het verhoor.<sup>38</sup> Bijstand kan verleend worden door een advocaat, maar dit is niet noodzakelijk. De getuige mag meenemen wie hij verkiest. Om gewichtige redenen kan de onderzoekscommissie echter besluiten dat een getuige zonder bijstand wordt verhoord. De wet geeft verder niet aan waaruit deze gewichtige redenen zouden kunnen bestaan. Duidelijk is in ieder geval dat de onderzoekscommissie met goede argumenten zal moeten komen om bijstand te weigeren.

### *Vergoedingen*

Het ligt voor de hand dat getuigen een vergoeding ontvangen voor eventuele kosten die worden gemaakt om deel te nemen aan het onderzoek. Hier is geen wettelijke regeling voor. De raad kan hierover een regeling maken bijvoorbeeld in de verordening.

### *Onschendbaarheid*

Artikel 22 van de Gemeentewet regelt de onschendbaarheid van personen voor wat zij in de raadsvergadering hebben gezegd of wat zij schriftelijk aan de raad hebben overgelegd. Dit betekent dat men niet in rechte vervolgd kan worden voor wat men in de raadsvergadering heeft gezegd of aan de raad heeft overgelegd. Achtergrond daarbij is dat men zich zonder terughoudendheid in de raadsvergadering moet kunnen uiten. Deze regeling is ook van toepassing bij een raadsonderzoek.<sup>39</sup> Dit betekent dat de getuigen en deskundigen die worden gehoord of de personen die informatie verschaffen niet kunnen worden vervolgd voor wat zij hebben getuigd, verklaard of overgelegd.

---

38 Artikel 155c, lid 8, Gemeentewet.

39 Artikel 155a, lid 4, Gemeentewet.

### *Ophalen van getuige door politie*

Verschoont een getuige niet, dan kan de onderzoekscommissie besluiten om de politie in te schakelen om hem naar de onderzoekscommissie te brengen. De betrokkene moet hierover wel vooraf schriftelijk gewaarschuwd worden. Bovendien moet de betrokkene in deze schriftelijke waarschuwing een termijn worden gegeven, waarbinnen hij alsnog vrijwillig aan zijn wettelijke verplichting om als getuige te verschijnen, kan voldoen. Voldoet de betrokkene na deze waarschuwing nog niet aan de oproep, dan kan de onderzoekscommissie de politie inschakelen. Dit is het enige dwangmiddel dat de wet kent.

Het besluit om de politie in te schakelen is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De mogelijkheid om tegen dit besluit bezwaar te maken bij de onderzoekscommissie is in de wet echter expliciet uitgesloten.<sup>40</sup> Wel kan men in beroep bij de bestuursrechter.

De onderzoekscommissie kan de politie dus inschakelen als een getuige weigert te verschijnen. De onderzoekscommissie heeft echter zelf geen formele instrumenten in handen als een getuige weliswaar op een zitting van de onderzoekscommissie verschijnt, maar vervolgens zijn mond houdt. Op nationaal niveau bestaat voor deze situatie de mogelijkheid dat betrokkene wordt gegijzeld. Op lokaal niveau bestaat die mogelijkheid niet. Het is de vraag of dit in de praktijk een gemis zal zijn. Feit is immers dat een getuige er niet verstandig aan doet om niets te zeggen. Door niet te praten krijgt een getuige de schijn tegen zich. Ook de media kunnen hierin een rol spelen. Daarnaast is het van belang dat het niet voldoen aan een wettelijke verplichting om als getuige te verschijnen of te getuigen strafbaar is op grond van artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht. De onderzoekscommissie zou dus bij een getuige die weigert tijdens het verhoor te getuigen, het Openbaar Ministerie kunnen inschakelen.

### *Verhoor van een lid van de commissie*

Een uitzonderlijke positie heeft de getuige die lid is van de onderzoekscommissie. Hij moet als lid van de onderzoekscommissie terugtreden om gehoord te worden.<sup>41</sup> Dit betekent dat hij zijn lidmaatschap van de commissie moet beëindigen.

## **3.5 Het horen van deskundigen**

De in paragraaf 3.2 genoemde personen zijn ook verplicht te voldoen aan een schriftelijke oproep van de onderzoekscommissie om te verschijnen voor de commissie om als deskundige te worden gehoord.<sup>42</sup> Een deskundige is verplicht zijn diensten onpartijdig en naar beste weten te verlenen.<sup>43</sup> In tegenstelling tot een getuige kan een deskundige niet onder ede worden gehoord. Anders dan de getuige heeft een deskundige ook niet een wettelijk recht om zich tijdens het verhoor te laten bijstaan. Er bestaat echter in principe geen bezwaar tegen als ook een deskundige zich laat bijstaan. Als de onderzoekscommissie daarmee instemt, moet bijstand dan ook voor een deskundige mogelijk zijn.

---

40 Artikel 155d, lid 3, Gemeentewet.

41 Artikel 155c, lid 2, Gemeentewet.

42 Artikel 155c, lid 1, Gemeentewet.

43 Artikel 155c, lid 4, Gemeentewet.

Voor het overige gelden dezelfde regels voor getuigen en voor deskundigen. Zo is de wijze van oproeping van getuigen en deskundigen gelijk en dient het verhoor van hen eveneens in principe in de openbaarheid plaats te vinden. Evenals ten aanzien van getuigen bestaat ook voor deskundigen de mogelijkheid om hen met behulp van de politie voor de onderzoekscommissie te brengen. De deskundige die lid is van de onderzoekscommissie, moet – evenals de getuige – als lid van de onderzoekscommissie terugtreden.<sup>44</sup>

### 3.6 Verschoningsrecht

Getuigen en deskundigen zijn niet in alle gevallen verplicht om tijdens een verhoor informatie te verstrekken. Ook zijn personen niet altijd verplicht om stukken aan de onderzoekscommissie te overleggen. In bepaalde situaties hebben zij dus een verschoningsrecht. Deze situaties zijn opgenomen in artikel 155e. In de volgende gevallen mag iemand weigeren om informatie te geven:

- a het geven van de informatie brengt onevenredige schade toe aan de uitoefening van zijn beroep, zijn onderneming, of de onderneming waar hij werkzaam is of werkzaam was.<sup>45</sup>
- b het geven van informatie is strijdig met zijn ambts- of beroepsgeheim.<sup>46</sup>
- c het geven van informatie is in strijd met het openbaar belang.<sup>47</sup>

#### *Onevenredige schade aan beroep of onderneming*

Betrokkenen kunnen zich verschonen als door het verstrekken van informatie onevenredige schade wordt toegebracht aan het belang van de uitoefening van hun beroep, het belang van hun onderneming of de onderneming waarbij zij werkzaam zijn of zijn geweest. Voorwaarde is dus dat er sprake is van een geheim en van onevenredige schade die door openbaarmaking zou kunnen ontstaan. De betreffende persoon bepaalt in eerste instantie zelf of er onevenredige schade zou optreden bij openbaarmaking. Als een getuige of deskundige zich tijdens een verhoor beroept op deze verschoningsgrond, kan de onderzoekscommissie bij twijfel over de gegrondheid van het inroepen van de verschoningsgrond het Openbaar Ministerie verzoeken een strafvervolgning op basis van artikel 192 Wetboek van Strafrecht in te stellen. Dit artikel stelt, zoals eerder ter sprake kwam, onder meer het opzettelijk niet voldoen aan een wettelijke verplichting om als getuige of deskundige te getuigen strafbaar. De strafrechter zal dus in laatste instantie een oordeel toekomen over de vraag of terecht een beroep is gedaan op deze verschoningsgrond.

#### *Ambts- of beroepsgeheim*

Men kan zich eveneens verschonen als men uit hoofde van zijn ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht is. Dit geldt echter alleen voor informatie die aan hen als zodanig is toevertrouwd. Personen met een typische vertrouwensfunctie, functies waarvan de uitoefening als zodanig afhankelijk is van een strikt vertrouwelijke relatie met een derde, kunnen een beroep doen op het ambts- of beroepsgeheim. Gezien het feit dat alleen personen die een relatie

---

44 Artikel 155c, lid 2, Gemeentewet.

45 Artikel 155 e, lid 1, Gemeentewet.

46 Artikel 155 e, lid 2, Gemeentewet.

47 Artikel 155 e, lid 3, Gemeentewet. Deze bepaling is in werking getreden per 6 februari 2003.

met het gemeentebestuur hebben verplicht zijn tot medewerking, kan gedacht worden aan een in dienst van de gemeente zijnde arts, vertrouwenspersoon of maatschappelijk werker. Zij kunnen zich steeds beroepen op hun geheimhoudingsplicht, mits uiteraard de informatie aan hen specifiek in deze functie ter kennis is gekomen. Feiten of omstandigheden die hen buiten hun functie ter kennis is gekomen, hoe gevoelig ook, vallen dus buiten het ambts- of beroepsgeheim.

(Ex-)Burgemeesters, (ex-)wethouders, (ex-)raadsleden en 'gewone' (ex-)ambtenaren kunnen geen beroep doen op het ambts- of beroepsgeheim. Wel kan worden besloten een besloten zitting te houden, hetgeen een geheimhoudingsverplichting voor de commissieleden meebrengt. Daarnaast zijn (ex-)burgemeesters, (ex-)wethouders en de onder het college vallende (ex-)ambtenaren niet verplicht om informatie aan de onderzoekscommissie te geven, indien dit in strijd zou zijn met het openbaar belang (zie hierna).

Ook voor dit verschoningsrecht geldt overigens dat de onderzoekscommissie bij twijfel over de gegrondheid van het inroepen hiervan het Openbaar Ministerie kan verzoeken een strafvervolgning op basis van artikel 192 Wetboek van Strafrecht in te stellen.

### *Openbaar belang*

Het college is in het algemeen verplicht alle door de raad gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij het verstrekken van deze inlichtingen strijdig is met het openbaar belang.<sup>48</sup> Eenzelfde verplichting is voor de burgemeester opgenomen.<sup>49</sup> Ook hij kan het verstrekken van informatie achterwege laten als dat strijdig is met het openbaar belang. Om te voorkomen dat men in het kader van een raadsonderzoek informatie dient te verstrekken aan de onderzoekscommissie, die buiten een raadsonderzoek niet aan de raad verstrekt behoeft te worden, is in de wet de mogelijkheid opgenomen dat ook in het kader van een raadsonderzoek met een beroep op het openbaar belang het geven van informatie achterwege kan blijven. Er ligt hier dus een directe relatie met de geheimhoudingsplicht voor wethouders en burgemeesters op grond van genoemde artikelen.

### *Wie kan een beroep doen op het openbaar belang?*

Deze mogelijkheid bestaat voor de volgende categorieën personen:

- De burgemeester en gewezen burgemeesters;
- Wethouders en gewezen wethouders;
- Leden en gewezen leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente;
- Leden en gewezen leden van een door het college of de burgemeester ingestelde commissie;
- Ambtenaren en gewezen ambtenaren, door of vanwege het college aangesteld of ondergeschikt.

---

48 Artikel 169, lid 3, Gemeentewet.

49 Artikel 180, lid 3, Gemeentewet.

Het gaat hier dus om personen die belast zijn of belast zijn geweest met een bestuurstaak waarvoor zij door de raad ter verantwoording kunnen worden geroepen, en hun (ex-) ondergeschikten. (Ex-) raadsleden en (ex-) medewerkers van de griffie kunnen zich bij een raadsonderzoek niet op deze verschoningsgrond beroepen.

*In welke situaties kan een beroep op het openbaar belang worden gedaan?*

Duidelijk is dat iemand niet zomaar een beroep op het openbaar belang kan doen. Terughoudendheid is hier dan ook zeer op zijn plaats. Wat precies onder 'openbaar belang' moet worden verstaan kan niet worden afgeleid uit de toelichting op de verschillende artikelen in de Gemeentewet waarin dit begrip wordt gehanteerd. Wel kan uit de toelichting worden afgeleid dat slechts in uitzonderingssituaties een beroep op deze verschoningsgrond kan worden gedaan. Er dient sprake te zijn van zwaarwegende omstandigheden om de informatie niet te behoeven te verstrekken.<sup>50</sup> Of hiervan sprake is, is in eerste instantie ter beoordeling van de betrokkene. Er is gekozen voor een ruim begrip, zodat alle gevallen die men wil bestrijken onder het bereik van dit begrip gebracht kunnen worden.

*Bevestigen van beroep op openbaar belang door college of burgemeester*

De wet voorziet in de mogelijkheid dat de onderzoekscommissie aan het college of aan de burgemeester, als het om informatie over het door de burgemeester gevoerde bestuur gaat, vraagt om een beroep op het openbaar belang te bevestigen. Achtergrond bij deze regeling is dat het verantwoordelijke bestuursorgaan uiteindelijk achter een beroep op strijd met het openbaar belang moet kunnen staan, ook als het beroep wordt gedaan door individuele wethouders, door ondergeschikte (ex-)ambtenaren of (gewezen) ambtsdragers. De wet schrijft niet voor op welke wijze dit moet worden gedaan. Het ligt voor de hand dat de betrokkene aan de onderzoekscommissie een schriftelijke verklaring van het college of de burgemeester overlegt, waarin het beroep op het openbaar belang wordt bevestigd.

### 3.7 Dwangmiddelen

De onderzoekscommissie heeft de beschikking over één wettelijk dwangmiddel: het ophalen van getuigen door de politie.<sup>51</sup> Getuigen of deskundigen kunnen op last van de onderzoekscommissie door de politie voor de onderzoekscommissie worden gebracht. In paragraaf 3.4 is hierop ingegaan.

Men zou ook het verhoor onder ede als dwangmiddel kunnen aanmerken. Doordat een verhoor onder ede plaatsvindt, wordt betrokkene in feite gedwongen om de waarheid te spreken. Over het algemeen wordt echter het verhoor onder ede niet tot de dwangmiddelen gerekend.

---

50 Zie onder meer Kamerstukken I, 2002-2003, 28243, nr. 34a, blz. 5.

51 Artikel 155d, lid 2, Gemeentewet.

Ter sprake kwam al dat het opzettelijk niet voldoen aan een oproep van een onderzoekscommissie om als getuige of deskundige te worden gehoord, strafbaar is op grond van art. 192 Wetboek van Strafrecht. In dit artikel wordt degene die, wettelijk als getuige of deskundige is opgeroepen, opzettelijk niet voldoet aan enige wettelijke verplichting die hij als zodanig te vervullen heeft, strafbaar gesteld. Van een strafbaar feit is geen sprake wanneer een getuige of deskundige zich kan verschonen.<sup>52</sup> Ook deze mogelijkheid van strafvervolging is geen dwangmiddel in de betekenis die doorgaans aan dit begrip wordt toegekend.

---

52 Kamerstukken I 2001-02, 27 751, nr. 10b, p. 29.

# 4 Afwikkeling van het raadsonderzoek

## 4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de verschillende fasen van het raadsonderzoek aan de orde gekomen, te weten de voorfase, de fase van instelling van de raadscommissie, de verhoren en het onderzoeken van stukken. Vanzelfsprekend is een onderzoek hiermee niet afgelopen. Na de verhoren zal een onderzoeksrapport opgesteld worden met eventuele conclusies en aanbevelingen. Over dit rapport zal een debat plaatsvinden in de raad, waarbij mogelijk politieke verantwoordelijken aangewezen zullen worden, die zich misschien gedwongen voelen om af te treden. Deze fase van het onderzoek valt buiten het juridische raamwerk van de artikelen 155a - 155f van de Gemeentewet. Hoe de raad de rapportage opstelt en een vervolg geeft is ter nadere beoordeling van de raad.

## 4.2 Rapportage

### *Inrichting rapportage*

Het ligt voor de hand dat de onderzoekscommissie haar onderzoek afrondt met een rapport. De onderzoekscommissie is uiteraard geheel vrij in de wijze waarop dit rapport wordt ingericht. Volstaan zou kunnen worden met een weergave van de feiten die bij het onderzoek naar boven zijn gekomen. Een volgende stap is dat de onderzoekscommissie deze feiten ook interpreteert en daar conclusies aan verbindt (Bijvoorbeeld: wethouder X heeft onzorgvuldig gehandeld). De onderzoekscommissie kan er ook voor kiezen om het trekken van conclusies geheel over te laten aan de raad, en daartoe voorstellen te doen.

Daarnaast kan de onderzoekscommissie ook aanbevelingen formuleren. Deze aanbevelingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de werkwijze binnen de ambtelijke organisatie.

Uiteraard gelden voor de rapportage de algemene voorschriften van leesbaarheid en begrijpelijkheid. Een samenvatting kan daarbij verhelderend werken. Het is aan te bevelen om voor het opstellen van de rapportage enige tijd in te ruimen in de planning van het onderzoek. Ook is het raadzaam conceptverslagen of feitenbeschrijvingen vooraf voor te leggen aan betrokkenen als wederhoor.

### *Handelen van derden*

Een onderzoek is gericht op het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Het is dan ook zaak dat de rapportage van het onderzoek zich hierop richt. Uiteraard kan het handelen van derden in de rapportage ter sprake komen. Dit zal altijd in relatie tot het handelen van het college of de burgemeester moeten zijn. Het handelen van derden kan immers niet zelfstandig door de onderzoekscommissie worden onderzocht. Van belang is om zorgvuldig

om te gaan met het opnemen van beschuldigingen aan het adres van derden. Indien in het rapport onjuiste uitlatingen worden gedaan over derden, bestaat de mogelijkheid dat de gemeente veroordeeld wordt om de door betrokkenen geleden schade te vergoeden.

#### **4.3 Debat in de raad**

Nadat de onderzoekscommissie haar rapport heeft gepresenteerd, is het vervolgens aan de raad om hierover te discussiëren. Hoe dit te werk gaat, zal afhangen van de gewoontes en cultuur in de desbetreffende gemeente. Het ligt voor de hand dat er voldoende tijd wordt ingeruimd tussen de verschijning van het rapport en het debat daarover in de raad. Het is immers van belang dat de raadsleden voldoende tijd hebben om de materie te bestuderen.

Er kan voor gekozen worden om het eerste debat over het rapport in afwezigheid van de wethouders te laten plaatsvinden. Ook kan men het college of de burgemeester in eerste instantie schriftelijk laten reageren op het rapport.

# 5 Openbaarheid en media

## 5.1 Openbaarheid

In principe is het hele onderzoek openbaar. Het doel van het onderzoek is om de waarheid aan het licht te brengen. Het is een democratisch recht van burgers om kennis te nemen van de werkzaamheden en bevindingen van de onderzoekscommissie. Daartegenover staat dat het in belang van het onderzoek kan zijn als de onderzoekscommissie in beslotenheid te werk kan gaan. Anders dan voor de raadscommissie geldt voor de onderzoekscommissie daarom niet dat haar vergaderingen in het openbaar dienen plaats te vinden. De onderzoekscommissie kan hier uiteraard wel voor kiezen. De openbaarheid kan echter de effectiviteit van het onderzoek in gevaar brengen.

Bij hoorzittingen van de onderzoekscommissie geldt als uitgangspunt dat deze in het openbaar plaatsvinden. Alleen om belangrijke redenen kan de onderzoekscommissie besluiten een verhoor of een gedeelte daarvan niet in het openbaar af te nemen.

## 5.2 Relatie met de media

Het ligt voor de hand dat er voor een raadsonderzoek veel mediabelangstelling zal bestaan, met name vanuit de lokale pers. Grote mediabelangstelling kan voor getuigen en andere betrokkenen echter ingrijpende gevolgen hebben in de professionele en persoonlijke levenssfeer. Getuigen kunnen ten onrechte door de media als 'verdachten' worden bestempeld. Voorts bestaat het gevaar dat een relatief neutraal onderzoek door de media in de politieke sfeer getrokken wordt. Getuigen, deskundigen, leden van de onderzoekscommissie en de raad kunnen door de berichtgeving in de media beïnvloed worden, zodat waarheidsvinding ondergeschikt wordt en het onderzoek gebruikt wordt om publiekelijk de verantwoordelijken te schande te zetten.

Een ander risico is dat de media vooruitlopen op de verhoren van de betrokkenen of de conclusies van de onderzoekscommissies. Media kunnen hun eigen conclusies trekken en 'schuldigen' aanwijzen, voordat de onderzoekscommissie de getuigen hebben gehoord of de commissie met een eindrapport is gekomen. Eén en ander kan de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de onderzoekscommissie ondermijnen.

De onderzoekscommissie is in principe verplicht om alle door de pers gevraagde informatie te verstrekken, tenzij zij deze informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kan achterhouden (zie paragraaf 5.3). Het is voor een onderzoekscommissie aan te bevelen om de pers tijdens het onderzoek uit eigen beweging tegemoet te komen met voldoende feitelijke informatie over het proces. De onderzoekscommissie kan op verschillende tijdstippen gedurende het onderzoek een persbericht laten uitgaan waarin de feitelijke gang van zaken

wordt beschreven. Het is dringend aan te bevelen dat de onderzoekscommissie gedurende het onderzoek zich onthoudt van een beoordeling van de verschillende feiten. Dat is pas aan de orde als de onderzoekscommissie haar eindrapport presenteert.

Afgesproken kan worden dat de voorzitter naar buiten optreedt namens de onderzoekscommissie als woordvoerder. Overwogen kan ook worden om leden van de onderzoekscommissie een mediatraining te geven. Hierdoor kunnen zij ervan bewust worden hoe hun uitspraken door de pers geïnterpreteerd worden. Het is raadzaam dat de onderzoekscommissie in de beginfase van het onderzoek getuigen en ambtenaren, vanwege hun positie en loyaliteit in het bijzonder, wijst op de mogelijkheid van persaandacht.

### 5.3 Verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur

De onderzoekscommissie is een bestuursorgaan.<sup>53</sup> Een ieder kan daarom aan de onderzoekscommissie een verzoek om informatie richten.<sup>54</sup> De onderzoekscommissie zal deze informatie in beginsel moeten verstrekken, tenzij zij een beroep kan doen op één van de uitzonderingsgronden of beperkingen als opgesomd in de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur. Zo kan de onderzoekscommissie informatieverstrekking achterwege laten, voor zover het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen 'het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden'.<sup>55</sup> Indien aannemelijk gemaakt kan worden dat de werkzaamheden van de onderzoekscommissie ernstig bemoeilijkt worden door het verstrekken van de informatie, zal de commissie een geslaagd beroep op deze grond kunnen doen. In dat geval weegt het belang van de onderzoekscommissie om haar onderzoek "in stilte" te verrichten, zwaarder dan het belang van de openbaarheid. Ook het belang van de privacy van een persoon waarover informatie beschikbaar is, kan een argument zijn om deze informatie niet te verstrekken.<sup>56</sup>

Daarnaast hoeft de commissie stukken die zij voor intern gebruik heeft opgesteld en waarin persoonlijke opvattingen van één of meer leden zijn opgenomen niet te verstrekken aan derden. De commissie zal dan een beroep moeten doen op de weigeringsgrond genoemd in artikel 11, eerste en tweede lid, van de Wob. Dit artikel bepaalt dat geen informatie uit stukken voor intern beraad wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Jurisprudentie heeft aan de begrippen 'intern beraad' en 'persoonlijke beleidsopvatting' een tamelijk ruime interpretatie gegeven.

Indien journalisten of anderen inzage willen krijgen en er geen reden is om informatieverstrekking achterwege te laten, is het raadzaam om alleen kopieën van de stukken ter inzage te geven. Wanneer immers originele stukken ter inzage worden gelegd, bestaat het risico dat stukken kwijtraken.

---

53 Artikel 1:1, lid 1, Algemene wet bestuursrecht.

54 Artikel 3, lid 1, Wet openbaarheid van bestuur.

55 Artikel 10, lid 2, sub g, Wet openbaarheid van bestuur.

56 Artikel 10, lid 2, aanhef en onder e, Wet openbaarheid van bestuur.

# Bijlage 1

## Checklist voor een onderzoek

- 1 Waarom gekozen voor onderzoek en niet voor andere instrumenten?
- 2 Hoe luidt de onderzoeksvraag?
- 3 Welke elementen worden precies onderzocht in de kwestie?
- 4 Met welk doel vindt het onderzoek plaats:
  - a lering voor de toekomst,
  - b verantwoording afleggen,
  - c overig
- 5 Samenstelling onderzoekscommissie: leden en plv. leden.  
Welke fracties zijn hierin vertegenwoordigd? Welke leden zitten in de onderzoekscommissie?
- 6 Hoe groot is de commissie?
- 7 Bepaalt de raad of de commissie het voorzitterschap?
- 8 Welke incompatibiliteiten gelden er voor het lidmaatschap voor de raadsleden? Bijvoorbeeld:
  - a betrokkenheid bij besluitvorming in oude raad of anderszins,
  - b andere betrokkenheid in de te onderzoeken kwestie.
- 9 Welke taakverdeling vindt er plaats in de onderzoekscommissie?
- 10 Wie ondersteunt de commissie?
- 11 Hoe is de wettelijke aansprakelijkheid geregeld voor externe ondersteuning?
- 12 Welke regels gelden voor bijstand door ambtenaren?
- 13 Binnen welk tijdsbestek moet de commissie haar werkzaamheden verrichten?
- 14 Welke wijze van rapporteren wordt gekozen:
  - a tussenrapportages en/of eindrapportage,
  - b schriftelijk en/of mondeling.
- 15 Waar bestaat de rapportage uit:
  - a bevindingen,
  - b conclusies,
  - c aanbevelingen?
- 16 Hoeveel en welke middelen wil de gemeenteraad ter beschikking stellen voor het onderzoek?
- 17 Welke methode wordt gekozen:
  - a onderzoek van stukken,
  - b voorgesprekken met betrokkenen,
  - c interviews met betrokkenen,
  - d horen (onder ede) van betrokkenen,
  - e inschakelen van officiële(re) instanties?
- 18 Op welke locatie(s) vinden de voorgesprekken, interviews en het verhoor plaats?

- 19 Vindt het onderzoek in openbaarheid of in beslotenheid plaats? Hoe wordt de vertrouwelijkheid in verschillende fases van het onderzoek geregeld?
- 20 Op welke wijze wordt de informatieverstrekking van het college aan de onderzoekscommissie geregeld? Dient hiervoor een informatieprotocol opgesteld te worden?
- 21 Op welke wijze wordt een goede archivering en classificering gewaarborgd?
- 22 Op welke wijze wordt de pers geïnformeerd?

## Bijlage 2

### Modelverordening op het onderzoeksrecht van de raad

De raad van de gemeente...;  
gelet op de artikelen 155a tot en met 155f Gemeentewet;  
besluit vast te stellen de volgende verordening:

Verordening op het onderzoeksrecht van de raad

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a onderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 155a, eerste lid, van de Gemeentewet;
- b onderzoekscommissie: een commissie als bedoeld in artikel 155a, derde lid, van de Gemeentewet.

#### Artikel 2 Instellen van het onderzoek/onderzoekscommissie

- 1 Op voorstel van een of meer van zijn leden kan de raad besluiten een onderzoek in te stellen.
- 2 In de eerstvolgende raadsvergadering na dit besluit stelt de raad een onderzoekscommissie in van tenminste drie leden.
- 3 De raad wijst een genoegzaam aantal plaatsvervangende leden aan.
- 4 Bij de instelling van de onderzoekscommissie stelt de raad nadere regels vast met betrekking tot de rapportage van de onderzoekscommissie aan de raad.

#### Artikel 3 Voorzitter/plaatsvervangend voorzitter

- 1 De leden van de onderzoekscommissie kiezen uit hun midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter.
- 2 De voorzitter is belast met:
  - a het leiden van de beraadslaging en zitting;
  - b het handhaven van de orde;
  - c het doen naleven van bij of krachtens deze verordening gestelde regels;
  - d hetgeen deze verordening hem verder opdraagt.

#### Artikel 4 Beëindiging van het lidmaatschap

- 1 Het lidmaatschap van de onderzoekscommissie eindigt indien:
  - a de raad besluit tot opheffing van de onderzoekscommissie;
  - b een lid ophoudt lid te zijn van de raad;
  - c de onderzoekscommissie besluit een lid van zijn commissie te horen;
  - d een lid ontslag neemt.
- 2 Een lid van de onderzoekscommissie kan op elk moment ontslag nemen. Hiervan brengt hij de raad en de voorzitter van de onderzoekscommissie zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte.

- 3 In openstaande vacatures wordt zo spoedig mogelijk voorzien.
- 4 De leden 1 tot en met 3 zijn van overeenkomstige toepassing op de plaatsvervangende leden.

#### **Artikel 5 Bevoegdheden van de onderzoekscommissie**

- 1 De onderzoekscommissie besluit alvorens het eerste getuigenverhoor plaats vindt of getuigen uitsluitend verhoord worden na het afleggen van de eed of belofte.
- 2 De onderzoekscommissie kan buiten de in artikel 155b, eerste lid, van de Gemeentewet genoemde personen tevens anderen verzoeken om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Laatstgenoemde medewerking geschiedt slechts op vrijwillige basis.
- 3 De onderzoekscommissie kan besluiten derden in te schakelen voor het uitvoeren van opdrachten die zij in het kader van de onderzoeksopdracht en de uitoefening van haar taak nodig acht.
- 4 De onderzoekscommissie kan in het belang van het onderzoek in beslotenheid met een ieder informatieve gesprekken voeren, welke als zodanig geen onderdeel van het onderzoek uitmaken. Er bestaat hiertoe geen plicht tot medewerking.
- 5 De onderzoekscommissie kan de bovengenoemde bevoegdheden uitsluitend uitoefenen indien ten minste drie van haar leden aanwezig zijn.
- 6 De onderzoekscommissie besluit met meerderheid van stemmen.
- 7 De verordening op de raadscommissies is niet van toepassing.

#### **Artikel 6 Ambtelijke bijstand**

- 1 De raad benoemt ter ondersteuning van de onderzoekscommissie een commissiegriffier.
- 2 De commissiegriffier is bij iedere zitting aanwezig.
- 3 Bij zijn verhindering of afwezigheid wordt zijn plaats ingenomen door een daartoe door de raad aangewezen vervanger.
- 4 De verordening ambtelijke bijstand is niet van toepassing.

#### **Artikel 7 Zittingen**

- 1 De voorzitter van de commissie bepaalt plaats en tijdstip van de zitting en brengt die ter openbare kennis.
- 2 De voorzitter roept de leden van de onderzoekscommissie, getuigen en deskundigen ten minste twee weken voor de zitting op.
- 3 Binnen drie werkdagen na verzending van de oproep kunnen de getuigen en deskundigen onder opgaaf van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van de zitting te wijzigen.
- 4 De beslissing van de voorzitter op dit verzoek wordt uiterlijk één week voor het tijdstip van de zitting aan de betrokken getuige of deskundige medege-deeld.

### **Artikel 8 Toehoorders en de pers**

- 1 De toehoorders en vertegenwoordigers van de pers kunnen uitsluitend op de voor hen bestemde plaatsen openbare zittingen bijwonen.
- 2 Het geven van tekenen van goed- of afkeuring of het op andere wijze verstoren van de orde is verboden.
- 3 De voorzitter is bevoegd, toehoorders die op enigerlei wijze de orde van de vergadering verstoren, te doen vertrekken.

### **Artikel 9 Geluid- en beeldregistraties**

Degenen die tijdens de zitting geluid- dan wel beeldregistraties willen maken doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar zijn aanwijzingen.

### **Artikel 10 Verslaglegging zitting**

- 1 De commissiegriffier draagt zorg voor de verslaglegging van de zitting.
- 2 Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid voor zover van belang.
- 3 Het verslag houdt een zakelijke vermelding in van wat over en weer is gezegd en wat verder ter zitting is voorgevallen.
- 4 Het verslag verwijst naar de op de zitting overgelegde bescheiden, die aan het verslag kunnen worden gehecht.
- 5 Het verslag wordt ondertekend door de voorzitter en de commissiegriffier.

### **Artikel 11 Beraadslagingen**

- 1 De onderzoekscommissie beraadslaagt indien een lid dat nodig acht.
- 2 De onderzoekscommissie beraadslaagt achter gesloten deuren.

### **Artikel 12 Afronding onderzoek**

Na afronding van het onderzoek door de onderzoekscommissie worden haar bevindingen voorgelegd aan de raad.

### **Artikel 13 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op...

### **Artikel 14 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening op het onderzoeksrecht van de raad.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van ... (datum)

De voorzitter,

De griffier,



## Bijlage 3

### Artikelsgewijze toelichting op de Modelverordening op het onderzoeksrecht van de raad

#### Algemeen

Het onderzoeksrecht van de raad is uitvoerig geregeld in de artikelen 155a tot en met 155f van de Gemeentewet. Deze verordening, die in nauwe samenhang met de artikelen uit de Gemeentewet dient te worden gelezen, bevat nadere regels met betrekking tot dit onderzoeksrecht. Het onderzoeksrecht is een exclusief recht van de raad dat ingevolge artikel 156, tweede lid, van de Gemeentewet niet overdraagbaar is.

#### Artikel 1 Begripsbepalingen

Dit artikel spreekt voor zich.

#### Artikel 2 Instellen van het onderzoek

Ter verduidelijking wordt hier nogmaals aangegeven dat op voorstel van leden van de raad, bij raadsbesluit, een onderzoek kan worden ingesteld naar het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Met betrekking tot voorstellen is het bepaalde omtrent het initiatiefvoorstel in artikel 36 Reglement van orde van toepassing.

Indien de raad tot een onderzoek besloten heeft dient in de eerstvolgende raadsvergadering besloten te worden omtrent het aantal leden dat in de onderzoekscommissie plaats zal nemen en welke leden dat zijn (samenstelling). De Gemeentewet bepaald hieromtrent in artikel 155a, derde en vierde lid, dat de onderzoekscommissie uit ten minste drie (raads)leden bestaat en dat de raad bij de samenstelling zorgdraagt voor een evenwichtige vertegenwoordiging van de in de raad vertegenwoordigde groeperingen. Omdat het denkbaar is dat hieromtrent nader overleg tussen raadsfracties nodig is, is dit besluitmoment verschoven naar de eerstvolgende raadsvergadering na het besluit tot het instellen van een onderzoek. Omdat de onderzoekscommissie ingevolge artikel 6 van deze modelverordening besluit met meerderheid van stemmen verdient het aanbeveling om een oneven aantal leden te benoemen. Op deze wijze kan het staken van stemmen worden voorkomen.

Het derde lid voorziet in de benoeming van plaatsvervangende leden. Het aantal plaatsvervangende leden is afhankelijk van de omvang van de onderzoekscommissie. Omdat de uitoefening van bevoegdheden van de onderzoekscommissie gekoppeld is aan de aanwezigheid van tenminste drie leden kan benoeming van plaatsvervangende leden bij een omvangrijke commissie achterwege blijven.

Het vierde lid bepaalt dat er bij de instelling van de onderzoekscommissie wordt bepaald hoe en op welk moment deze commissie aan de raad rappor-

teert. Voorstelbaar zou zijn dat hier bepaald wordt dat de voorzitter in elke raadsvergadering een kort verslag doet omtrent de vorderingen.

### **Artikel 3 Voorzitter/plaatsvervangend voorzitter**

In deze modelverordening is ervoor gekozen dat de onderzoekscommissie haar voorzitter en plaatsvervangend voorzitter benoemt. Het staat de raad echter vrij om te bepalen dat de raad deze "uit zijn midden" benoemt. De voorzitter maakt tevens deel uit van de onderzoekscommissie en is derhalve niet slechts (technisch) voorzitter.

### **Artikel 4 Beëindiging van het lidmaatschap**

In artikel 155a, zesde lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de bevoegdheden en werkzaamheden van een onderzoekscommissie niet worden geschorst door het aftreden van de raad. Nu de onderzoekscommissie slechts mag bestaan uit leden van de raad brengt dat met zich mee dat bij het aantreden van een nieuwe raad de samenstelling van de onderzoekscommissie wel zal moeten worden aangepast. Indien een individueel lid van de onderzoekscommissie ophoudt lid te zijn van de raad eindigt derhalve tevens zijn lidmaatschap van eerder genoemde commissie.

Voorts eindigt een lidmaatschap uiteraard bij opheffing van de onderzoekscommissie en bij het nemen van ontslag. De raad kan tevens, indien dit wenselijk wordt geacht, de onderzoekscommissie tussentijds opheffen.

Daarnaast eindigt het lidmaatschap indien de onderzoekscommissie besluit een van haar leden te horen. Artikel 155c, tweede lid, van de Gemeentewet bepaalt namelijk dat een getuige of deskundige die door de onderzoekscommissie wordt gehoord, niet tevens lid is van de onderzoekscommissie.

Het bepaalde is uiteraard tevens van toepassing op de plaatsvervangende leden.

### **Artikel 5 Bevoegdheden van de onderzoekscommissie**

De onderzoekscommissie heeft op basis van de bepalingen uit de Gemeentewet reeds een aantal bevoegdheden. Zo bepaalt artikel 155c, vijfde lid, van de Gemeentewet dat de onderzoekscommissie kan besluiten dat getuigen uitsluitend worden verhoord na het afleggen van een eed of belofte. Omdat het tengevolge hiervan niet mogelijk is om de ene getuige wel en de andere niet onder ede te horen is in artikel 5, eerste lid, van deze verordening bepaald dat de onderzoekscommissie hieromtrent een besluit neemt alvorens de eerste getuige of deskundige gehoord is.

Artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet bepaalt de groep van personen die verplicht zijn mee te werken aan een onderzoek en jegens wie dwangmiddelen kunnen worden ingezet. Dit laat onverlet de mogelijkheid om personen buiten deze groep te horen, zij het op vrijwillige basis. Deze personen zijn niet verplicht om een verklaring onder ede af te leggen. Indien een onderzoekscommissie derhalve bepaald heeft dat alle getuigen en deskundigen onder ede gehoord worden, zijn deze personen hiervan uitgezonderd.

Naast het horen op vrijwillige basis kan een onderzoekscommissie ook informele (informatieve) gesprekken voeren met getuigen en deskundigen, bijvoorbeeld om vast te stellen of horen ter zitting nuttig is.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid om, bijvoorbeeld bij gebrek aan deskundigheid, opdrachten uit te besteden aan derden. Ingevolge artikel 155f

Gemeentewet dient het college de door de raad geraamde kosten voor een onderzoek in een bepaald jaar op te nemen in de ontwerpbegroting.

Voorstelbaar is dat hier tevens een post wordt opgenomen met betrekking tot deze (mogelijke) inschakeling van externen. Tot het aangaan van eventuele overeenkomsten met derden ter ondersteuning van de onderzoekscommissie moet het college beslissen.

De onderzoekscommissie kan ingevolge artikel 155a, vijfde lid, Gemeentewet, de haar bij die wet verleende bevoegdheden uitsluitend uitoefenen indien tenminste drie van haar leden aanwezig zijn. Met betrekking tot de bevoegdheden die op basis van deze verordening bestaan is gekozen voor hetzelfde regime. Er kan uiteraard bepaald worden dat alle of enkele van de bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend bij de aanwezigheid van een kleiner aantal leden. Uit praktische overwegingen zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om het voeren van informatieve gesprekken ook door individuele leden mogelijk te maken. Daarnaast zegt het zesde lid dat de onderzoekscommissie beslist met een meerderheid van stemmen. Om deze reden wordt ook aanbevolen een oneven aantal leden te benoemen.

De verordening op de raadscommissies is hier buiten toepassing verklaard omdat hierin zaken en bevoegdheden geregeld worden die bij het onderzoek niet toepasbaar dan wel onwenselijk zijn. Hierbij valt te denken aan zaken als spreekrecht voor burgers enz.

### **Artikel 6 Ambtelijke bijstand**

Artikel 155a, achtste lid, van de Gemeentewet, bepaalt dat de raad, alvorens tot een onderzoek besloten wordt, bij verordening nadere regels stelt met betrekking tot deze onderzoeken. Hierin dienen in ieder geval regels opgenomen te worden over de wijze waarop ambtelijke bijstand wordt verleend aan de onderzoekscommissie.

Artikel 6 van deze verordening voorziet in de benoeming van een commissiegriffier, waarmee aangesloten wordt bij de modelverordening ambtelijke bijstand. Voor een nadere toelichting bij dit artikel wordt naar deze verordening en bijgaande toelichting verwezen.

Het staat de raad uiteraard vrij om in deze verordening te bepalen dat ambtelijke bijstand binnen of buiten de raadsgriffie gezocht dient te worden. Het is voorstelbaar dat daartoe tijdelijke krachten van buiten worden ingehuurd of dat direct een beroep wordt gedaan op het ambtelijke apparaat.

### **Artikel 7 Zitting**

Artikel 155d, eerste lid, van de Gemeentewet voorziet in de schriftelijke oproeping van getuigen en deskundigen die ter zitting dienen te verschijnen. Deze zitting dient te worden onderscheiden van de beraadslaging van de onderzoekscommissie, die ingevolge artikel 11 van de verordening achter gesloten deuren plaatsheeft. Op de zitting vinden de verhoren van getuigen en deskundigen plaats ex artikel 155c, zesde lid, van de Gemeentewet en zijn in beginsel openbaar. De onderzoekscommissie kan ingevolge artikel 155c, zevende lid, van de Gemeentewet om gewichtige redenen echter besluiten dat een verhoor of een gedeelte ervan niet in het openbaar plaatsvindt. De leden bewaren geheimhouding over hetgeen hen tijdens een besloten zitting ter kennis komt. De redenen om besloten te vergaderen zijn hierbij anders dan die genoemd in artikel 86, eerste lid, van de Gemeentewet. In artikel 86, eerste lid, wordt immers gesproken over belangen als bedoeld in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur. Dat is bij besloten vergaderingen in het kader van het onderzoeksrecht niet van belang. Slechts van belang is er of naar het oordeel van de onderzoekscommissie sprake is van 'gewichtige redenen'. Het bepaalde in artikel 86, eerste lid, is derhalve op de onderzoekscommissie niet van toepassing.

### **Artikel 8 Toehoorders en de pers**

Artikel 26, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet regelen dat de voorzitter van de raad toehoorders die de orde verstoren, kan doen vertrekken en bij volharding in hun gedrag de toezegging kan ontzeggen. Voor de onderzoekscommissie ontbreekt een dergelijke bepaling in de Gemeentewet, het derde lid voorziet hierin.

### **Artikel 9 Geluid- en beeldregistraties**

Aangezien de zittingen van een onderzoekscommissie in principe openbaar zijn, kunnen radio- en tv-stations geluids- en beeldregistraties maken. Dit is uiteraard niet het geval als het een besloten zitting betreft. De voorzitter kan aanwijzingen geven met betrekking tot bijvoorbeeld plaats en opstelling.

### **Artikel 10 Verslaglegging zitting**

Het verdient aanbeveling om tijdens de verhoren een geluidsband mee te laten draaien of op andere wijze het gezegde exact vast te leggen. Op deze wijze ontstaat achteraf nooit discussie over hetgeen wel of niet gezegd is.

### **Artikel 11 Beraadslaging**

Beraadslaging vindt plaats achter gesloten deuren omdat de inhoud van een beraadslaging zich mogelijk niet voor openbaarheid leent. Het is namelijk zeer wel denkbaar dat er beraadslaagd wordt omtrent ondervragingsmethoden, tactieken en dergelijke, welke in het belang van het onderzoek niet naar buiten mogen worden gebracht. Daarnaast moet er vrij gesproken kunnen worden over personen en hetgeen door hen naar voren is gebracht.

De raad kan op basis van artikel 2, derde lid, van deze verordening, nadere regels stellen omtrent deze beraadslagingen in verband met de rapportage naar de raad.

#### **Artikel 12 Afronding onderzoek**

Indien de onderzoekscommissie haar werkzaamheden heeft afgerond legt zij haar bevindingen voor aan de raad. De vorm waarin dit geschiedt wordt hier niet nader bepaald en is aan de raad in het kader van de nadere regels als genoemd in artikel 2, derde lid, van deze verordening. Hierbij zijn verschillende vormen mogelijk, variërend van een rapport tot een voorstel aan de raad. De vraag luidt hierbij wat de raad onder bevindingen wenst te verstaan. Is dit slechts een feitenrelaas van de onderzoekscommissie waarover de raad zich een oordeel vormt of dient er door de commissie ook zelf een oordeel gevormd te worden alvorens de raad zich erover buigt.

#### **Artikel 13 Inwerkingtreding**

De onderliggende verordening bevat geen algemeen verbindende voorschriften. De verplichting voor bepaalde categorieën personen om medewerking te verlenen aan een door de raad in te stellen onderzoek vloeit immers niet voort uit de verordening, maar rechtstreeks uit de wet. De verordening kan derhalve op een door de raad te bepalen datum in werking treden en is niet referendabel ingevolge de Tijdelijke referendumwet.

#### **Artikel 14 Citeertitel**

Deze verordening kan worden aangehaald als: Verordening op het onderzoeksrecht van de raad.

