

## ARTIKELLEN

# De verwachtingen en het gebruik van het lokale enquêterecht

*Ilse de Haan*

*Sinds de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 heeft de gemeenteraad de beschikking over het lokale enquêterecht. Dit controle-instrument geeft de gemeenteraad vergaande bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om getuigen onder ede te verhoren. Die bevoegdheden moeten de gemeenteraad verzekeren van het verkrijgen van alle feitelijke informatie over het door het college en de burgemeester gevoerde bestuur. Het lokale enquêterecht mag daarvoor alleen proportioneel worden gebruikt. Uit promotieonderzoek blijkt dat het controle-instrument niet voldoet aan de verwachtingen van de wetgever. Dit artikel gaat over de vraag waardoor dat komt. Voor het antwoord op deze vraag is het lokale enquêterecht onderzocht alsook alle lokale enquêtes tussen 2002 en 2019. Ook zijn drie casestudies gehouden. Geconcludeerd wordt dat het gemeenteraden vaak niet lukt alle informatie te verzamelen en het controle-instrument veelal niet proportioneel wordt gebruikt. Lokale enquêtes worden vaak voor een politiek doel gebruikt. Dat was echter niet de bedoeling van de wetgever. Dit leidt tot de conclusie dat nadere regulering van het enquêterecht en nadere handreikingen voor raadsleden over het gebruik van het enquêterecht noodzakelijk zijn voor de versterking en verbetering van het lokale enquêterecht.*

*De relevantie voor practitioners is dat (a) dit artikel laat zien dat met het lokale enquêterecht niet alle informatie wordt verkregen die de gemeenteraad nodig heeft ter controle van het college, en het controle-instrument niet proportioneel wordt gebruikt; (b) dit komt doordat gemeenteraden en enquêtecommissies niet weten hoe ze hun bevoegdheden moeten gebruiken of bevoegdheden missen; (c) het lokale enquêterecht dus niet voldoet aan de verwachtingen die de wetgever van het controle-instrument heeft.*

## 1 Inleiding

Op 26 oktober 2021 schreef de (demissionaire) Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2020/21, 35925 VII, nr. 14, p. 3*). In de brief legde zij de Kamer uit op welke manier ze werkt en gaat werken aan het versterken van de positie van volksvertegenwoordigers. De minister geeft aan dat *‘goede controle door de volksvertegenwoordigers daarbij van groot belang is. Daarbij is het lokale enquêterecht, de lokale variant van het parlementaire enquêterecht, een belangrijk controle-instrument van gemeenteraden die verder versterkt en beter toepasbaar kan worden gemaakt.’* De minister *‘onderschrijft de uit-*

komsten van het proefschrift: *De functionele waarde van het lokale enquêterecht*, en de conclusie dat het controle-instrument niet wordt gebruikt zoals het oorspronkelijk is bedoeld met de dualisering'. Hoe wordt het dan wel gebruikt?

In 2002 werd het gemeentebestuur gedualiseerd. Een belangrijk doel van de dualisering is de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad. Het lokale enquêterecht is een van de controle-instrumenten die voor die versterking moeten zorgen. Het lokale enquêterecht werd, net als het parlementaire enquêterecht, ingevoerd als reactie op de 'lijdelijke vorm' die de controlerende rol van de gemeenteraad lange tijd had gekend. De wetgever zal met 'lijdelijkheid' hebben bedoeld dat de gemeenteraad voor het krijgen van informatie – wat nodig is om het college te kunnen controleren – afhankelijk was van het college (Dölle & Elzinga, 2004: 518). De oplossing voor dit probleem werd gezocht in het lokale enquêterecht: een controle-instrument waarmee, geheel onafhankelijk van het college en vanuit verschillende bronnen, informatie kan worden verkregen over het gevoerde bestuur (Commissie-Elzinga, 2000: 99; Dölle & Elzinga, 2004: 48; Elzinga e.a., 2014: 876-878). Getuigen kunnen zelfs worden gedwongen informatie te geven. Die dwang zou de gemeenteraad moeten verzekeren van het verkrijgen van alle benodigde informatie, waarmee het college gecontroleerd kan worden.

Het gebruik van het lokale enquêterecht is door de wetgever wel genuanceerd. Het gebruik kan namelijk grote nadelige gevolgen hebben voor de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Getuigen kunnen immers, net als bij een parlementaire enquête, worden verplicht informatie over hun eigen handelen te verstrekken en zelfs fysiek tot medewerking worden gedwongen (Koekkoek, 2000: 155-178). De wetgever acht het 'geenszins ondenkbaar' dat een getuige machtsmisbruik of vooringenomenheid bij de enquêtecommissie zou kunnen ervaren. Volgens de wetgever moeten getuigen zo veel mogelijk worden beschermd tegen de nadelige gevolgen van een enquête. Het lokale enquêterecht moet daarvoor, net als het parlementaire enquêterecht, proportioneel worden gehanteerd.

Na de invoering van het lokale enquêterecht volgde in een aantal observaties al de eerste kritiek op het lokale enquêterecht. Het controle-instrument zou (veel) te weinig worden gebruikt (Bureau Berenschot, 2004: 57; Peters & Castenmiller, 2019: 32), in de praktijk niets voorstellen (Koning, 2002: 210), en vooral gemeenteraden van informatie voorzien die veel geld besteden aan onderzoek (Overal, 2006: 69-70; Esveld, 2013: 42). Ook zou het risico bestaan dat belangrijke getuigen niet worden gehoord, doordat private partijen niet mee hoeven te werken (Ministerie van BZK, 2012: 13, 42-43). Daarnaast was de kritiek dat gemeenteraden het controle-instrument niet lichtzinnig zouden moeten gebruiken (IJssels & Pruijm, 2006). Tijdens het symposium over tien jaar dualisering was men in mineur over het controle-instrument. Opgeroepen werd het lokale enquêterecht nader te regelen (Ministerie van BZK, 2012: 13, 42-43). Ondanks deze kritische geluiden werd er geen evaluerend onderzoek gedaan naar het lokale enquêterecht (Bunschoten, 2006). Het promotieonderzoek en dit artikel verbreken deze stilte.

In het promotieonderzoek (De Haan, 2021) is voor het eerst uitgebreid onderzocht in hoeverre het lokale enquêterecht voldoet aan de verwachting die de wetgever van – het gebruik van – het controle-instrument heeft. Namelijk of het lokale enquêterecht de gemeenteraad voorziet van alle benodigde informatie én het daarbij proportioneel wordt gebruikt. De kritische reacties op het lokale enquêterecht deden vermoeden dat dat niet het geval was. Dit zou kunnen betekenen dat gemeenteraden onvoldoende informatie krijgen, terwijl getuigen wel zwaar worden belast door het gebruik van het lokale enquêterecht. De conclusies van het onderzoek zijn, zoals de inleiding al deed vermoeden, niet onverdeeld positief. In dit artikel wordt beschreven hoe het komt dat het controle-instrument niet aan de verwachtingen voldoet. Daarvoor wordt eerst in paragraaf 2 kort toegelicht wat de wetgever met het lokale enquêterecht wilde bereiken. In paragraaf 3 wordt verantwoord op welke manier het gebruik van het lokale enquêterecht is onderzocht. Vervolgens zal in paragraaf 4 de verwachting van het lokale enquêterecht worden vergeleken met het daadwerkelijke gebruik ervan. Hierbij wordt uitgelegd hoe die analyse leidt tot het oordeel dat het controle-instrument niet voldoet aan de verwachtingen.

## 2 Het lokale enquêterecht

### 2.1 De regeling van het lokale enquêterecht

Het lokale enquêterecht werd in 2002 ingevoerd om de nodige ‘scherpte’ te geven aan de controlerende rol van de gemeenteraad, aldus de wetgever. Die scherpte was nodig vanwege de toenemende informatieachterstand van de gemeenteraad ten opzichte van het college. Informatie die de gemeenteraad nodig heeft om het college te kunnen controleren (Beck, 1987: 14; Commissie-Elzinga, 2000: 245; Elzinga e.a., 2014: 875-877). Dat het lokale enquêterecht die scherpte moet brengen, suggereert dat het lokale enquêterecht iets toevoegt aan het overige controle-instrumentarium van de gemeenteraad. Als het lokale enquêterecht wordt vergeleken met de overige controle-instrumenten van de gemeenteraad, kan het lokale enquêterecht worden gezien als het zwaarste instrument (Peters & Castenmiller, 2019: 18). Het is namelijk het enige controle-instrument dat de gemeenteraad ervan verzekert dat alle feitelijke informatie kan worden achterhaald door de vergaande verplichtingen en bevoegdheden. In zoverre kan worden gesteld dat het lokale enquêterecht iets toevoegt aan het controle-instrumentarium van de gemeenteraad.

Het lokale enquêterecht is vervat in een zestal artikelen in de Gemeentewet.<sup>1</sup> De Gemeentewet zelf spreekt niet over het lokale enquêterecht, maar over ‘onderzoek en onderzoeksbevoegdheden’. In de parlementaire geschiedenis worden de onderzoeksbevoegdheden veelvuldig aangeduid als ‘het lokale enquêterecht’, vanwege de parallellen met het parlementaire enquêterecht. De wetgever baseerde zijn verwachtingen van het lokale enquêterecht op de ervaringen met het parlementaire enquêterecht. Het lokale enquêterecht werd daarom ingericht en uitgelegd naar analogie van het parlementaire enquêterecht. Ondanks die parallel is het lokale enquêterecht in veel minder artikelen geregeld dan het parlementaire enquête-

1 Art. 155a t/m 155f Gemeentewet.

recht, waarvoor een hele wet is opgetuigd. Het nader regelen van het lokale enquêterecht laat de wetgever over aan gemeenteraden zelf.<sup>2</sup>

Vanwege de zwaarte van het lokale enquêterecht, doelend op de vergaande bevoegdheden, kan een gemeenteraad alleen een lokale enquête houden als de meerderheid van de gemeenteraad daarmee instemt. Dit garandeert volgens de wetgever democratische legitimatie. Het college moet in eerste instantie zorg dragen voor de mogelijkheid een lokale enquête te kunnen bekostigen door die kosten op te nemen in de ontwerpbegroting. Het onderzoek van een lokale enquête mag alleen betrekking hebben op het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur.<sup>3</sup> Dit betekent dat het handelen van de gemeenteraad, of een aantal raadsleden, geen onderwerp van onderzoek mag zijn. Met die afbakening wil de wetgever aansluiten bij de inlichtingenplicht van artikel 169 en 180 Gemeentewet. Het gaat bij een lokale enquête dus om onderzoek naar informatie die het college en de burgemeester zouden moeten hebben gegeven op grond van de inlichtingenplicht. Een lokale enquête wordt uitgevoerd door een commissie, die is ingesteld door de gemeenteraad. Een enquêtecommissie kan zich daarbij laten ondersteunen door ambtenaren, anders dan de griffie. Deze ondersteuning moet worden geregeld in een onderzoeksverordening.

Om alle informatie over het gevoerde bestuur te kunnen krijgen, heeft de wetgever het college en de burgemeester én partijen of organen die een directe relatie hebben of hadden met het bestuur, verplicht mee te werken. Dit betekent dat (oud-) wethouders, (oud-)burgemeesters, (oud-)commissieleden, (oud-)raadsleden, (oud-)rekenkamerleden en (oud-)leden van het dagelijkse bestuur als getuigen verplicht zijn mee te werken aan een lokale enquête. Private partijen, zoals burgers, zijn niet verplicht mee te werken. De wetgever vindt dat vanwege het ingrijpende karakter van de dwangmiddelen te ver gaan. Daarnaast heeft de wetgever de opvatting dat informatie van private partijen niet noodzakelijk is voor het achterhalen van de waarheid. Private partijen kan alleen worden gevraagd op vrijwillige basis mee te werken aan een lokale enquête. Dit is anders bij een parlementaire enquête, waarbij eenieder verplicht is mee te werken.

De personen die verplicht zijn mee te werken moeten, als de enquêtecommissie dat vordert, haar voorzien van de gevraagde informatie. Die verplichting geldt voor informatie die naar het oordeel van de enquêtecommissie nodig is voor het doen van het onderzoek. Als niet wordt voldaan aan de vordering, kan iemand strafrechtelijk worden vervolgd.<sup>4</sup> Ondanks het feit dat de Gemeentewet er niets over bepaalt, houden enquêtecommissies ook vaak informele voorgesprekken met getuigen voor het verkrijgen van informatie. Het lokale enquêterecht is, net als het

2 Uit art. 155a lid 8 Gemeentewet volgt dat een verordening moet worden vastgesteld vóórdat de gemeenteraad besluit tot het houden van een lokale enquête.

3 Bepalend is of de betreffende functie wordt uitgeoefend in de hoedanigheid van bekleeder van het ambt van collegelid of burgemeester. Dit betekent dat als de wethouder of de burgemeester op persoonlijke titel deel uitmaakt van een privaatrechtelijke rechtspersoon, hij buiten de reikwijdte van het lokale enquêterecht valt.

4 Op grond van art. 192 Sr.

parlementaire enquêterecht, het meest bekend om de bevoegdheid van de enquêtecommissie getuigen in het openbaar en onder ede te verhoren. Dit betekent dat als getuigen zich niet aan de eed houden en opzettelijk een valse verklaring afleggen, zij vervolgd kunnen worden voor meened.<sup>5</sup> Als getuigen weigeren voor verhoor te verschijnen, kan de enquêtecommissie de openbare macht inzetten om de getuige alsnog voor zich te laten brengen.

## 2.2 *Waarheidsvinding*

De verwachting van de wetgever is dat met het lokale enquêterecht, net als met een parlementaire enquête, de waarheid kan worden achterhaald. De wetgever legt het begrip waarheidsvinding uit als ‘de onderste steen die boven komt’. In de literatuur wordt waarheidsvinding duidelijker uitgelegd als het krijgen van alle feitelijke informatie over een bepaalde gebeurtenis. De oordeelsvorming over de wijze van handelen en eventuele consequenties moeten voorbehouden blijven aan de gemeenteraad (Munneke, 2006a: 280; Loeffen, 2013: 67). Dat betekent dat de gemeenteraad met een lokale enquête alle feitelijke informatie krijgt, maar dat voor een politiek oordeel over het handelen van het college en interveniëren pas ruimte is ná de afronding van de enquête.

Het lokale enquêterecht kent dus, net als het parlementaire enquêterecht, vergaande bevoegdheden die moeten verzekeren dat alle feitelijke informatie kan worden achterhaald. De grote groep getuigen die verplicht is mee te werken, geeft de enquêtecommissie de mogelijkheid de verkregen informatie op juistheid te verifiëren, aldus de wetgever. Daarmee wordt hoogstwaarschijnlijk bedoeld dat de volledigheid van informatie alleen kan worden geverifieerd door deze te vergelijken met informatie uit andere bronnen. Het vorderen van informatie en in het openbaar verhoren van getuigen onder ede geven de gemeenteraad meer zekerheid dat de gegeven informatie ook volledig is. De mogelijkheid dwangmiddelen te gebruiken bij weigerachtige getuigen moet verzekeren dat geen informatie wordt achtergehouden.

## 2.3 *Proportioneel gebruik*

Volgens de wetgever moeten getuigen zo veel mogelijk worden beschermd tegen de nadelige gevolgen van een enquête. Tijdens de parlementaire debatten werd dit belang herhaaldelijk benadrukt. Ook Bunschoten en Dölle benadrukken het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen bij een lokale enquête (Bunschoten, 2006; Dölle, 2000). Deze bescherming was zelfs een van de leidende uitgangspunten voor de wetgever bij de vormgeving van de lokale enquête en de belangrijkste reden om private partijen níet te verplichten mee te werken.

Het parlementaire enquêterecht kent verschillende bepalingen die getuigen beschermen. Zo is bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het daadwerkelijk opleggen van dwangmiddelen en strafsancties neergelegd bij de rechterlijke macht. Een dergelijke bescherming kent het lokale enquêterecht niet. Echter, de wetgever heeft getui-

5 Als ze schuldig worden bevonden, kunnen ze worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vierde categorie. Zie art. 207 lid 1 Sr.

gen bij het lokale enquêterecht proberen te beschermen door bijvoorbeeld de mogelijkheid van het instellen van bezwaar en beroep tegen een aantal besluiten (Bröring e.a., 2019: 105).

Naast die beschermende maatregelen vindt de wetgever het van groot belang dat de ‘opportunity’ van het gebruik van het enquêterecht en bijbehorende bevoegdheden wordt afgewogen. Hiermee wordt bedoeld dat, als het gaat om het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, alleen proportioneel gebruik mag worden gemaakt van het enquêterecht. Dat betekent dat een gemeenteraad en enquêtecommissie het belang van het gebruik van het controle-instrument moeten afwegen tegen de inbreuk die dat maakt op de persoonlijke levenssfeer van een getuige.

Het antwoord op de vraag wanneer het gebruik van het lokale enquêterecht proportioneel is, is mede afhankelijk van de vraag of het enquêterecht wordt gebruikt als *ultimum remedium*. Een enquête mag alleen worden gehouden als de andere controle-instrumenten niet toereikend zijn gebleken. Loeffen verwijst naar de uitleg die Thorbecke eens gaf over de positie van het enquêterecht: ‘*Wanneer komt een enquête nu te pas? Mij dunkt, wanneer de inlichtingen, die men van het Gouvernement heeft verkregen of verkrijgen kan, zijn uitgeput en wanneer de Kamer anders inlichtingen behoeft*’ (Loeffen, 2013: 54). Een ander aspect dat van invloed is op de proportionaliteit van het gebruik van het lokale enquêterecht betreft de openbaarheid van het onderzoek. De kans dat de persoonlijke levenssfeer wordt geschaad tijdens bijvoorbeeld besloten voorgesprekken of besloten verhoren is veel minder groot dan tijdens openbare verhoren. Er dient proportioneel met openbaarheid te worden omgegaan. Een enquêtecommissie moet bijvoorbeeld maatregelen treffen om getuigen te beschermen tegen aanwezige media bij verhoren, als blijkt dat gevoelige informatie wordt besproken. Hoe gevoeliger de informatie is, hoe meer de getuige beschermd moet worden.

Het belang van beslotenheid voor het beschermen van getuigen verdraagt zich in beginsel slecht met het openbare karakter van het lokale enquêterecht. Die openbaarheid heeft volgens Munneke niet alleen een legitimerende functie, maar kan ook bijdragen aan het verkrijgen van waarheidsgetrouwe informatie (Munneke, 2006a: 105-106; 2006b). Getuigen zullen volgens de wetgever minder snel geneigd zijn niet de waarheid te spreken in de openbaarheid, omdat de kans groot is dat dat aan het licht komt via meekijkende derden. Het dwingen van getuigen informatie te geven of in het openbaar een verklaring af te leggen zou er echter ook voor kunnen zorgen dat getuigen juist minder informatie geven. De angst van getuigen voor het in de openbaarheid geven van – persoonlijke – informatie en de schade daarvan aan de persoonlijke levenssfeer heeft dan juist een averechts gevolg voor de waarheidsvinding. Om het belang van openbaarheid te dienen, zonder dat daardoor het onderzoek – onnodig – nadelig wordt beïnvloed, moet dus een balans gevonden worden. Het belang van openbaarheid moet zo veel mogelijk worden gediend, zonder dat het de belangen van getuigen en het onderzoeksproces onnodig schaadt.

### 3 Verantwoording

Het lokale enquêterecht begeeft zich op het snijvlak van juridische staatsrechtelijke normen en politieke praktijk en belangen. De normen en de praktijk hebben als twee communicerende vaten invloed op het controle-instrument. Een onderzoek naar de vraag in hoeverre het lokale enquêterecht voldoet aan de verwachtingen kon daarom ook niet volstaan met enkel een normatief onderzoek. De informatie uit de praktijk is van even grote waarde. Daarvoor zijn meerdere en verschillende normatieve en empirische onderzoeksmethoden gebruikt.

Als eerste is bestudeerd op welke manier het lokale enquêterecht is vormgegeven in de Gemeentewet. Vervolgens is, door het trekken van een parallel met de parlementaire enquête, duidelijk geworden op welke manier de wetgever verwacht dat het controle-instrument wordt gebruikt. Hiervoor is zowel literatuur als de parlementaire geschiedenis van het parlementaire enquêterecht en het lokale enquêterecht bestudeerd. Het daadwerkelijke gebruik van het lokale enquêterecht is vervolgens empirisch onderzocht. Daarvoor zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden toegepast. Gekozen is te starten met een participatieve observatie voor het verkrijgen van inzicht in de keuzes die worden gemaakt bij een lokale enquête. Daarvoor is de lokale enquête van de gemeenteraad in Beverwijk – van begin tot einde – geobserveerd door bijvoorbeeld aanwezig te zijn bij de (besloten) vergaderingen van de enquêtecommissie.<sup>6</sup> De waarnemingen zijn gebruikt voor het verder vormgeven van het onderzoek.

Daarna zijn alle 54 lokale enquêtes onderzocht die zijn gehouden tussen 2002 en 2019. Alle onderzoeksrapporten, bijbehorende raadsstukken en onderzoeksverordeningen zijn bestudeerd aan de hand van een observatieschema met een aantal variabelen. De variabelen richtten zich op algemene gegevens, het proces voorafgaand aan het instellen van de lokale enquête, het onderzoek zelf, de gebruikte bevoegdheden en de kosten. De verordeningen zijn onderzocht door de regels uit de verordeningen te vergelijken met de bepalingen van artikel 155a tot en met 155f Gemeentewet. Daarbij is onderzocht of de verordening de wettekst letterlijk overneemt, of er ook nadere regels zijn gesteld, en hoe die mogelijke nadere regels zich verhouden tot de regels in de Gemeentewet.

Na bestudering van de lokale enquêtes zijn twee digitale surveys gehouden om informatie aan te vullen of te verifiëren. Eén onder de voormalige voorzitters van de enquêtecommissies en één onder de (voormalige) raadgriffiers die de enquêtecommissies hebben ondersteund. Beide groepen zijn benaderd, omdat verwacht werd dat commissievoorzitters een andere rol vervullen bij een lokale enquête dan de griffiers: de voorzitters een inhoudelijke en sturende rol en de raadgriffiers een ondersteunende rol. In de surveys werden vragen gesteld ter controle of verduidelijking van de uitkomsten uit het onderzoek naar de gehouden lokale enquêtes. De surveys geven een beeld van 28% van de lokale enquêtes. Vanwege de lage respons

6 Lokale enquête gehouden in 2016-2017, naar de leningenportefeuille in Beverwijk.

zijn de surveyresultaten vooral beschrijvend gebruikt en vergeleken met de analyse van enquêterapporten en de kwalitatieve gegevens uit de casestudies.

Ook alle situaties tussen 2002 en 2019 waarin was voorgesteld een lokale enquête te houden, maar gemeenteraden daar na een inhoudelijk debat van afzagen, zijn onderzocht. Daarvoor zijn de verslagen van die raadsdebatten bestudeerd aan de hand van een observatieschema met verschillende variabelen. Die variabelen zagen voornamelijk op de argumenten die werden gebruikt voor en tegen het houden van een lokale enquête. Dit non-gebruik van het lokale enquêterecht is onderzocht, omdat het een breder inzicht geeft in de mate waarin het lokale enquêterecht bijdraagt aan de controlerende rol van de gemeenteraad.

Als laatste is er door middel van een analyse van drie casestudies – naar de lokale enquêtes in Apeldoorn, Groningen en Landerd – meer achtergrondinformatie verkregen over het gebruik en het verloop van een lokale enquête. Deze drie lokale enquêtes zijn gekozen omdat ze representatief zijn voor de grootste groep van alle lokale enquêtes. Ze zijn gehouden bij gemeenten van verschillende grootte en met een geografische spreiding over het land. Daarnaast zijn de drie lokale enquêtes rondom hetzelfde jaar en met uiteenlopende onderwerpen gehouden. De data zijn verzameld door middel van bestudering van de onderzoeksrapporten en waar mogelijk van de onderzoeksdossiers. Daarnaast zijn ter verkrijging van meer context en achtergrondinformatie interviews gehouden met leden van de voorbereidingscommissies, voormalige voorzitters van de enquêtecommissies, de meeste overige commissieleden, ten minste één (externe) ondersteuner, (voormalige) raadsleden en een keer met een ambtenaar die fungeerde als contactpersoon tussen het college en de enquêtecommissie. Ook is geprobeerd getuigen te interviewen. Dat bleek slechts bij één casestudie mogelijk, bij de andere waren getuigen niet bereid mee te werken. Het uitgebreide empirische onderzoek gaf de mogelijkheid het lokale enquêterecht uitgebreid te analyseren.

#### 4 Het lokale enquêterecht in de praktijk

Het gebruik van het lokale enquêterecht is dus normatief én empirisch uitgebreid onderzocht. Met de uitkomsten kan de vraag worden beantwoord in hoeverre het lokale enquêterecht voldoet aan de verwachtingen. Dat antwoord kan worden gegeven door de verwachtingen van de wetgever te vergelijken met de uitkomsten van het empirische onderzoek.<sup>7</sup>

##### 4.1 De regeling van het lokale enquêterecht

Het lokale enquêterecht is geregeld in slechts zes artikelen in de Gemeentewet. Zeker in vergelijking met het parlementaire enquêterecht, waarvoor een hele wet is opgetuigd, is dat een beperkte regeling. De wetgever wenste nadere regeling over te laten aan de gemeenteraden. Blijkbaar vertrouwt de wetgever erop dat gemeen-

7 Alle uitkomsten van het normatieve en empirische onderzoek worden beschreven in hoofdstuk 4 en 5 van het proefschrift.



teraden van tevoren nadenken over de manier waarop de verschillende bevoegdheden gebruikt kunnen en mogen worden. Het vertrouwen van de wetgever in de gemeenteraden blijkt op dit punt niet terecht. De onderzochte verordeningen zijn vaak te laat opgesteld, namelijk pas nadat besloten was een lokale enquête te houden. De bepalingen van de verordeningen bestaan veelal alleen uit algemene, organisatorische, de Gemeentewet herhalende of soms zelfs met de wet strijdige bepalingen. Dat gemeenteraden niet zelf het lokale enquêterecht van tevoren en verdergaand uitwerken, heeft tot gevolg dat zij niet overzien op welke manier de bevoegdheden gebruikt gaan worden. Gemeenteraden hebben daar ook geen invloed op, wanneer eenmaal is besloten tot het houden van een lokale enquête.

#### 4.2 *Gebruik van het lokale enquêterecht*

De onderzochte lokale enquêtes, het non-gebruik en de casestudies laten zien dat er een aantal factoren van invloed is op de mogelijkheid van de gemeenteraad gebruik te maken van het lokale enquêterecht. Een van die factoren is dat voor het houden van een lokale enquête een meerderheidsbesluit nodig is. Meestal is daarvoor instemming van (leden van) een of meer coalitiepartijen nodig. Die instemming wordt lang niet altijd gegeven, ondanks dat er sprake is van een informatieachterstand. Ook vraagt een lokale enquête veel van de gemeenteraad, zowel qua kosten als qua capaciteit, waardoor het controle-instrument niet of niet altijd ten volle kan worden benut.

- *Meerderheidsbesluit*

De behoefte aan het invoeren van het lokale enquêterecht kwam, net als bij de parlementaire enquête, onder andere voort uit de informatieachterstand van gemeenteraden ten opzichte van het college. Het lokale enquêterecht zou die informatieachterstand moeten kunnen opheffen. Toch lijkt het hebben van een informatieachterstand lang niet altijd voldoende voor gemeenteraden om een lokale enquête te houden. Dat komt mede doordat de fracties in de gemeenteraad vaak niet dezelfde informatieachterstand hebben. Uit de casestudies blijkt dat door (soms nauwe) samenwerking met het college de coalitiepartijen vaak meer informatie krijgen dan de oppositiepartijen, waardoor zij minder snel de behoefte hebben aan een lokale enquête.

Maar ook als er wel een informatieachterstand is bij de coalitiepartijen, stemmen zij lang niet altijd in met het houden van een lokale enquête. Bij een van de casestudies hadden de coalitiepartijen met het college zelfs afgesproken geen gebruik te maken van het lokale enquêterecht. Coalitiepartijen lijken enkel in te willen stemmen met het houden van een lokale enquête wanneer er een breuk is in de coalitie of zij een breuk willen forceren. Hoe hechter de samenwerking tussen de coalitiepartijen en het college, hoe groter die breuk moet zijn. De observatie dat coalitiepartijen bij twee derde van de lokale enquêtes (mede-)indieners zijn van het enquêtevoorstel ondersteunt dit. In veel gevallen is er blijkbaar iets aan de hand in de coalitie en vormt dat een reden een lokale enquête te houden.

- *Capaciteitsprobleem*

Een belangrijke reden om af te zien van het houden van een lokale enquête blijkt te zijn gelegen in beperkte of onvoldoende capaciteit, zowel in financiële zin als in ambtelijke ondersteuning. 24% van de gemeenteraden zag af van een lokale enquête omdat het te duur was. In 28% van de gevallen vonden gemeenteraden dat het te veel tijd of moeite kostte.

Ten aanzien van de financiën bepaalt de Gemeentewet dat het college de door de gemeenteraad geraamde kosten voor een onderzoek opneemt in de ontwerpbegroting. Toch worden lokale enquêtes zelden daadwerkelijk begroot op de (ontwerp) begroting. Uit de surveys blijkt dat maar bij 13% van de gehouden lokale enquêtes van tevoren geld was gereserveerd. Ook bij de casestudies was er geen geld gereserveerd voor het onderzoek. Het praktische gevolg is dat in veel gevallen een begrotingswijziging nodig is om een lokale enquête te kunnen houden. Formeel heeft de gemeenteraad het begrotingsrecht. Uit de casestudies blijkt echter dat het in de praktijk niet zo eenvoudig is de begroting te wijzigen. Soms vraagt dit medewerking van het college en deze medewerking wordt niet altijd even gemakkelijk verleend. Het feit dat de Gemeentewet niet de gemeenteraad maar het college opdraagt geld te reserveren op de ontwerpbegroting, versterkt de afhankelijkheid van de gemeenteraad van het college. De bepaling lijkt namelijk te suggereren dat het college bepaalt of geld voor een lokale enquête wordt begroot of vrijgemaakt.

Nog los van de vraag of gemeenteraden lokale enquêtes van tevoren begroten, blijkt ook dat de hoogte van de kosten voor gemeenteraden een argument is af te zien van een lokale enquête. Het geld dat gemeenteraden (willen) uitgeven aan lokale enquêtes verschilt behoorlijk. Uit de bestudeerde raadsbesluiten blijkt dat verschil samen te hangen met de gemeentegrootte. Kleine gemeenten (<50.000 inwoners) besteden gemiddeld € 18.500 aan een lokale enquête, middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners) € 86.600 en grote gemeenten (>100.000 inwoners) € 489.500. Niet altijd kan het verschil in gemeentegrootte ook het verschil in kosten voor een lokale enquête verklaren. De kosten zijn eerder afhankelijk van het onderwerp. Een onderzoek naar bijvoorbeeld de bouw van een parkeergarage of verbouwing van een theater zal in een kleine gemeente net zo omvangrijk zijn als in een grote gemeente. Het lokale enquêterecht lijkt daardoor eerder binnen het financiële bereik te liggen van grote gemeenten dan van kleine en middelgrote gemeenten.

De kosten van de meeste lokale enquêtes lopen op doordat enquêtecommissies zich laten ondersteunen door externe adviseurs.<sup>8</sup> Vrijwel nooit wordt namelijk gekozen voor ambtelijke ondersteuning, anders dan de griffie. De verklaring die daarvoor wordt gegeven, ook in een van de casestudies, is dat andere ambtenaren in een loyaliteitsconflict terecht kunnen komen, omdat zij immers in dienst zijn van het

8 De lokale enquêtes waarbij geen externe ondersteuners waren betrokken, kosten gemiddeld € 36.167, terwijl dit met externe ondersteuners € 85.432 is. Ondersteuning door ambtenaren kost óók extra geld, maar ongetwijfeld lang niet zoveel als ondersteuning door commerciële advies- en onderzoeksbureaus.

college (Hessels, 2018: 169 e.v.). Dat zou kunnen botsen met het werk voor de enquêtecommissie. Dit kan worden voorkomen door externe ondersteuners in te huren. De hoge kosten van externe ondersteuning en de beperkte financiële middelen maken echter dat kleine en middelgrote gemeenten minder tot geen gebruik kunnen maken van externe ondersteuners. Een van de casestudies laat zien dat enquêtecommissies daardoor zwaarder worden belast en expertise moeten missen.

#### 4.3 *Waarheidsvinding: het vergaren van alle feitelijke informatie*

Volgens de wetgever draait het bij het lokale enquêterecht om waarheidsvinding: het kunnen vergaren van alle feitelijke informatie over het door het college of de burgemeester gevoerde bestuur. Bij 32% van de lokale enquêtes was waarheidsvinding ook een van de argumenten voor het houden van de lokale enquête. De verplichte medewerking van getuigen, de informatieverstrekking door ambtenaren en private partijen en de bevoegdheden om schriftelijk en mondeling informatie te kunnen vergaren, leveren allemaal in meer of mindere mate een bijdrage aan de mogelijkheid en soms onmogelijkheid alle relevante informatie te vergaren.

- *De verplichte medewerking van getuigen*

Het lokale enquêterecht kenmerkt zich door de mogelijkheid bij derden informatie te vergaren over het handelen van het college, zonder dat het college daar invloed op heeft. Uit de rapporten van de lokale enquêtes blijkt dat (opgeroepen) getuigen veelal meewerken aan een lokale enquête. Onduidelijk is of die medewerking een gevolg is van de verplichting die op de getuigen rust of dat zij ook spontaan zouden meewerken. Het feit dat dezelfde getuigen ook vrijwillig meewerkten aan voorgesprekken lijkt op het laatste te duiden.

In praktische zin gaat het vaak om ambtenaren die over informatie beschikken. Enquêtecommissies krijgen die informatie zelden zonder dat het college zich daarmee bemoeit, zo blijkt uit de casestudies. Colleges stellen bijvoorbeeld contactambtenaren aan om te voorkomen dat de enquêtecommissies rechtstreeks bij verschillende ambtenaren informatie vragen, bepalen voor ambtenaren welke informatie wordt gegeven en zorgen voor bijstand van ambtenaren tijdens verhoren. De verplichting van ambtenaren om mee te werken waarborgt dus onvoldoende dat enquêtecommissies informatie krijgen zonder bemoeienis van het college. Dit bemoeit het verifiëren van de juistheid van informatie. De informatie die de enquêtecommissie ontvangt, komt immers feitelijk uit dezelfde bron.

- *Private partijen*

De opvatting van de wetgever dat informatie van private partijen niet noodzakelijk is voor het achterhalen van de waarheid is onjuist gebleken. Lokale enquêtes hebben vaak betrekking op situaties waarbij ook private partijen betrokken zijn of zijn geweest.<sup>9</sup> Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan contracten tussen gemeenten en private partijen of subsidieverstrekking aan een instelling, maar bijvoorbeeld ook aan de verzelfstandiging van een gemeentelijke organisatie of deelne-

9 Bij 54% van de lokale enquêtes waren private partijen betrokken.

ming in een onderneming. Private partijen kunnen daarom vaak beschikken over belangrijke informatie.<sup>10</sup> In veel gevallen zijn private partijen bereid die informatie te verschaffen. Dat is echter niet altijd het geval, zoals bleek uit twee casestudies, waar belangrijke informatie werd gemist doordat een accountant en een onderzoeksbureau niet wilden meewerken.

De opvatting van de wetgever dat de informatie van private partijen niet noodzakelijk is, is des te meer opvallend, omdat de wetgever er ook van uitging dat het verruimen van de medewerkingsplicht tot private partijen zou leiden tot een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van die private partijen. Voor een vergaande inbreuk zou toch niet hoeven worden gevreesd als private partijen niet over belangrijke informatie zouden beschikken? Vermoedelijk gaat achter deze opvatting een afweging schuil, waarbij de informatie van private partijen niet zo belangrijk wordt gevonden dat daarmee de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gerechtvaardigd.

- *Schriftelijke informatie*

Enquêtecommissies besteden veel tijd aan het achterhalen van schriftelijke informatie. Uit alle casestudies en 40% van de surveys blijkt dat het onderzoek vaak wordt bemoeilijkt doordat gemeentelijke archieven niet compleet zijn. Hierdoor missen enquêtecommissies vaak – belangrijke – informatie en zijn zij gedwongen zwaardere bevoegdheden te gebruiken, om die informatie alsnog te achterhalen. Overigens is dat ook niet altijd effectief, omdat getuigen de informatie niet altijd hebben. Een slechte archivering is dus niet alleen in strijd met de Archiefwet, maar staat ook de waarheidsvinding in de weg en leidt ertoe dat getuigen onnodig verplicht worden mee te werken.<sup>11</sup>

Wat het achterhalen van alle feitelijke informatie ook niet ten goede komt, is dat het voor enquêtecommissies niet altijd duidelijk is welke soort informatie zij mogen vorderen. Dit komt duidelijk naar voren in een van de casestudies. Mogen bijvoorbeeld werk- en persoonlijke e-mails of WhatsAppberichten worden gevorderd? Een enquêtecommissie mag daarnaast alleen informatie vorderen die nodig is voor het doen van onderzoek. Het was voor de enquêtecommissies van de casestudies echter niet altijd duidelijk welke informatie ze nodig hadden. Soms blijkt pas achteraf het belang van de informatie, met als risico dat informatie tijdens het onderzoek te ruim of te eng wordt gevorderd. Een te ruime vordering maakt eerder inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen, terwijl bij een te enge vordering mogelijk belangrijke informatie wordt gemist.

Het is voor getuigen en enquêtecommissies ook onduidelijk wanneer sprake is van een (informeel) informatieverzoek of een officiële vordering. Dat komt doordat ze niet weten wat precies onder een ‘vordering’ wordt verstaan en aan welke formele kenmerken zo’n vordering zou moeten voldoen. Bij een van de casestudies werd

10 In de surveys gaf 62% van de respondenten aan dat de informatie die werd gegeven door private partijen ook belangrijk was voor het onderzoek.

11 Zie bijv. art. 3 Archiefwet.

Ilse de Haan

een brief waarin informatie letterlijk werd gevorderd, gezien als het informele voorstadium van een officiële vordering. Eenzelfde soort brief werd bij een van de andere casestudies juist aangemerkt als officiële vordering. Een duidelijk onderscheid tussen een informatieverzoek en een vordering is wel van belang. Getuigen hoeven namelijk alleen mee te werken aan een officiële vordering. Een enquêtecommissie kan alleen aangifte doen, op grond van artikel 192 Wetboek van Strafrecht (Sr), als een getuige weigert informatie te geven ná een vordering.

Uit de rapporten blijkt overigens dat enquêtecommissies nooit aangifte doen van het niet meewerken aan een vordering. De casestudies laten zien dat als getuigen zeggen informatie niet te hebben, het voor enquêtecommissies niet in te schatten is of getuigen niet meewerken of dat ze de informatie daadwerkelijk niet hebben.

- *De voorgesprekken*

Bij 70% van de lokale enquêtes werden door de enquêtecommissies voorgesprekken gehouden met getuigen. Dit zijn besloten en informele gesprekken. De voorgesprekken blijken van groot belang te zijn voor het achterhalen van alle feitelijke informatie, zo blijkt uit de casestudies, lokale enquêtes én de surveys. Voorgesprekken vullen de nog ontbrekende informatie aan en geven meer duidelijkheid, chronologie en structuur aan die informatie. Het feit dat veel informatie tijdens de voorgesprekken wordt verkregen, werd in de casestudies toegeschreven aan de besloten setting, waarin getuigen zich veiliger voelen om informatie te geven. Het gebrek aan wettelijke regulering van voorgesprekken leverde verwarring op bij de enquêtecommissies en getuigen van de casestudies. Onduidelijk is op welke manier de informatie uit voorgesprekken kan worden gebruikt. In veel gevallen wordt de informatie ‘witgewassen’ in een officieel getuigenverhoor, maar daarbij doet zich het probleem voor dat getuigen ervoor kunnen kiezen informatie tijdens het openbare verhoor níet te geven. Bijvoorbeeld doordat zij zich een bepaalde kwestie niet kunnen herinneren. Enquêtecommissies worstelen daarom met de vraag op welke manier de informatie uit de voorgesprekken mag worden gebruikt.

- *De verhoren*

De mogelijkheid getuigen onder ede te verhoren zou de enquêtecommissie moeten verzekeren van het verkrijgen van alle feitelijke informatie. Uit de casestudies blijkt dat enquêtecommissies na de voorgesprekken vaak alle benodigde informatie al hebben. Dit wordt bevestigd door 67% van de respondenten van de surveys. In dat geval is het verhoren van getuigen voor het verkrijgen van ontbrekende informatie dus niet nodig.

Desondanks worden heel vaak getuigen onder ede in het openbaar verhoord (bij 77% van de lokale enquêtes), waarbij eerder gegeven informatie voor zover mogelijk wordt herhaald, zo blijkt uit de casestudies. Dit kan op zichzelf bijdragen aan de waarheidsvinding. Door tijdens verhoren onder ede dezelfde informatie te vragen aan verschillende getuigen is het mogelijk die informatie op volledigheid te verifiëren.

Toch worden openbare verhoren zelden gebruikt voor de verificatie van de volledigheid van informatie. Uit de rapporten van de lokale enquêtes en de casestudies blijkt dat het bij de openbare verhoren vaak primair gaat om het laten afleggen van verantwoording. Het lokale enquêterecht is daar echter niet voor bedoeld. Bovendien blijkt dat juist de openbaarheid van de verhoren in de weg staat aan waarheidsvinding. Getuigen geven juist minder informatie tijdens de verhoren dan tijdens de voorgesprekken, zo blijkt uit de casestudies. Getuigen zeggen tijdens de openbare verhoren zich zaken niet meer te kunnen herinneren, terwijl ze daar wel verklaringen over afleggen in informele voorgesprekken. De druk van de openbaarheid is hier ook debet aan. Dit is vaak in combinatie met de aanwezige pers en de – soms strafrechtelijke – setting van de verhoren.

Soms spreken getuigen niet de waarheid of wordt daaraan getwijfeld, ondanks het feit dat zij onder ede staan. Dit kwam naar voren in alle casestudies en werd aangegeven door 23% van de respondenten van de surveys. Hoewel mogelijk sprake is van meened, wordt hiervan nooit aangifte gedaan (op één keer na). De enquêtecommissies bij de casestudies durfden dat niet, omdat zij niet volledig zeker waren dat er was gelogen, hoewel voor de aangifte de enkele verdenking al voldoende is. Een en ander nuanceert het belang van de openbare verhoren voor de waarheidsvinding.

Een probleem van geheel andere orde is de manier waarop de openbare macht moet worden ingezet, wanneer getuigen weigeren te verschijnen voor een openbaar verhoor. Enquêtecommissies schakelen nooit ‘de openbare macht’ in. Dat komt enerzijds doordat getuigen in de regel wel meewerken aan de verhoren. Hierbij lijkt de pressie, die uitgaat van de verplichting mee te werken, voldoende. Anderzijds is de bevoegdheid ook zodanig onduidelijk dat enquêtecommissies, volgens de casestudies, geen idee hebben hoe de openbare macht ingeschakeld zou moeten worden.

#### 4.4 *Proportioneel gebruik*

Voor het beschermen van getuigen moeten enquêtecommissies bij het gebruik van het controle-instrument altijd een belangenafweging maken tussen het verkrijgen van informatie en het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Het vorderen van informatie, de redenen waarvoor en de manier waarop getuigen in het openbaar worden verhoord, het gebruik van dwangmiddelen en de manier waarop getuigen bescherming kunnen inroepen, hebben allemaal invloed op de mate waarin de persoonlijke levenssfeer van getuigen kan worden beschermd of worden geschaad.

- *De persoonlijke levenssfeer van getuigen bij lokale enquêtes*

Dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen een rol speelt bij lokale enquêtes blijkt duidelijk uit het onderzoek. Er werd bij een van de casestudies bijvoorbeeld correspondentie gevorderd waarin ook privé-informatie was verwerkt. Bij een van de andere casestudies werden getuigen met regelmaat persoonlijk aangesproken en geschaad in hun goede naam als gevolg van de openbare verhoren. Zeer zelden

komt uit de rapporten en de casestudies naar voren dat het belang van het beschermen van getuigen bij het gebruik van het lokale enquêterecht is betrokken.

- *De keuze voor het lokale enquêterecht*

Vastgesteld kan worden dat met regelmaat gemeenteraden pas gebruik maken van het lokale enquêterecht, nadat eerst minder vergaande controle-instrumenten zijn ingezet. Het gebruik van het lokale enquêterecht als ultimum remedium neemt echter wel af (bij 83% van de lokale enquêtes tussen 2002 en 2006 tot 53% van de lokale enquêtes tussen 2014 en 2018).

Na afronding van de lokale enquêtes kunnen enquêtecommissies pas écht beoordelen of het gebruik ervan noodzakelijk is geweest voor het vergaren van alle feitelijke informatie. In de surveys geeft de helft van de respondenten aan dat een lokale enquête niet nodig was geweest, omdat dezelfde informatie verkregen had kunnen worden met een ander controle-instrument. Dat was ook het oordeel van de enquêtecommissies bij de casestudies. Lang niet altijd is het gebruik van het lokale enquêterecht als ultimum remedium dus nodig. Het is wel de vraag in hoeverre gemeenteraden dat van tevoren kunnen inschatten. Ongetwijfeld is het gebrek aan kennis van het lokale enquêterecht of zelfs van de andere controle-instrumenten debet aan die met regelmaat gemaakte inschattingsfout.

- *Schriftelijke informatie*

Wat opvalt is dat enquêtecommissies geen echte afweging maken bij de keuze bevoegdheden te gebruiken. Zeer vaak worden standaard álle bevoegdheden gebruikt, zoals blijkt uit de rapporten van de lokale enquêtes. Dit valt vooral op bij de verhoren. Getuigen worden immers vaak in het openbaar verhoord, terwijl de enquêtecommissies alle informatie al hebben.

Enquêtecommissies gebruiken wel vrijwel altijd eerst lichtere bevoegdheden, in die zin dat eerst schriftelijk informatie wordt verzameld voor getuigen worden verhoord. Een uitzondering hierop vormt het vorderen van informatie. Lang niet altijd wordt eerst om informatie verzocht voordat informatie wordt gevorderd, zo laten de casestudies zien.

Getuigen worden ook beschermd, doordat de enquêtecommissie alleen informatie mag vorderen die nodig is voor het onderzoek. De enquêtecommissie moet de noodzakelijkheid van het vorderen van informatie dus afwegen. Hierbij moet niet alleen het belang van het beantwoorden van de onderzoeksvraag, maar ook het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen worden betrokken. De lokale enquêtes en casestudies laten niet zien dat een dergelijke afweging gemaakt wordt. Uit de casestudies blijkt dat dat mede komt doordat enquêtecommissies moeilijk van tevoren in kunnen schatten welke informatie nodig is, en welke soort informatie zij wel en niet mogen vorderen. Dat leidt meestal tot algemene informatieverzoeken of vorderingen aan getuigen, zonder dat wordt uitgelegd waarom die informatie voor het onderzoek nodig is. Getuigen zouden niet mee hoeven werken aan ongemotiveerde informatieverzoeken of -vorderingen. Dat getuigen dat wel altijd doen, komt waarschijnlijk doordat ook zij niet weten dat

de enquêtecommissie met dergelijke algemene verzoeken buiten haar bevoegdheid treedt. Bij een van de casestudies gaven getuigen hierdoor e-mails met persoonlijke informatie, terwijl zij dat niet wilden en het ook niet noodzakelijk was voor het onderzoek.

- *Voorgesprekken*

Een van de kenmerken van de voorgesprekken is dat ze nooit in het openbaar worden gehouden. Eerder werd al besproken dat die beslotenheid ervoor zorgt dat getuigen veel informatie durven geven. Het probleem bij de voorgesprekken is dat het onduidelijk is welke regels ten aanzien van openbaarheid en beslotenheid gelden, zo blijkt uit de casestudies. Dat komt doordat het niet helder is of bij voorgesprekken sprake is van een vergadering van de enquêtecommissie of dat ze een bijzondere vorm van verhoor zijn. Dat onderscheid is van belang voor de vragen in hoeverre de voorgesprekken openbaar moeten zijn, hoe geheimhouding kan worden opgelegd, en in hoeverre de informatie uit de voorgesprekken tijdens het onderzoek gebruikt mag worden. Dat kan tot gevolg hebben dat informatie uit voorgesprekken wordt gebruikt tijdens het onderzoek of in het rapport, terwijl met getuigen anders is afgesproken of in verordeningen anders staat vermeld.

- *Openbare verhoren*

De persoonlijke levenssfeer van getuigen komt het meeste in het gedrang bij openbare verhoren. Het openbare karakter van de verhoren vormt daarbij de grootste bedreiging. Zoals eerder opgemerkt, blijkt met name uit de casestudies dat vooral ambtenaren vergaande gevolgen ondervinden van verhoren. Die schade komt voort uit bijvoorbeeld negatieve en op de persoon gerichte berichtgeving in de pers, wanneer zij voor zaken die zich in de privésfeer afspelen publiekelijk ter verantwoording worden geroepen.

Enquêtecommissies doen vaak niets om de mogelijke schade aan de persoonlijke levenssfeer van getuigen te beperken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het relatief geringe aantal keren dat getuigen in beslotenheid worden verhoord. De mogelijk sterkste aanwijzing dat proportionaliteit bij de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer nauwelijks een rol speelt, is de observatie dat veel enquêtecommissies de informatie uit de verhoren strikt genomen helemaal niet nodig hebben. De casestudies en rapporten van de lokale enquêtes laten zien dat desondanks niet van de verhoren wordt afgezien, met het oog op verantwoording. In zoverre zien de enquêtecommissies de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen vaak meer als noodzakelijk kwaad.

- *De dwangmiddelen*

Het gebruik van dwangmiddelen maakt altijd inbreuk op de persoonlijk levenssfeer van getuigen. Voor een gerechtvaardigde inbreuk moet aan het gebruik niet alleen een belangenafweging voorafgaan. Ook moet worden voldaan aan de wettelijke normen van artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De bevoegdheid weigerachtige getuigen op te laten halen door de openbare macht voldoet niet aan die normen. De Gemeentewet maakt namelijk onvoldoende specifiek duidelijk



wanneer de openbare macht wordt ingezet en welke procedure daaraan voorafgaat. Het gebruik van deze bevoegdheid maakt dus per definitie een ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van getuigen. Wil een enquêtecommissie medewerking aan verhoren kunnen afdwingen, dan is aanpassing van de Gemeentewet noodzakelijk.

- *Rechtsbescherming*

Gezien het belang dat de wetgever hecht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is het opvallend dat er geen verschoningsgrond is die de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermt. De enige (rechts)bescherming die openstaat voor getuigen is bij de bestuursrechter. De wetgever heeft daarvoor bepaalde besluiten aangemerkt als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De casestudies laten echter zien dat raadsleden, enquêtecommissies en getuigen daar niet van op de hoogte zijn. Het gevolg is dat getuigen dus niet weten dat ze ook via de bestuursrechter hun persoonlijke levenssfeer kunnen beschermen.

#### 4.5 *Het lokale enquêterecht als verantwoordingsproces*

Het lokale enquêterecht wordt niet alleen gebruikt voor het vergaren van informatie. De raadsdebatten voorafgaande aan de lokale enquêtes en de casestudies laten zien dat het lokale enquêterecht ook vaak wordt gebruikt als – onderdeel van het politieke – verantwoordingsproces.<sup>12</sup> Daarmee wordt bedoeld dat gemeenteraden of enquêtecommissies het college en ambtenaren tijdens het onderzoek willen dwingen verantwoording af te leggen. Dit komt voort uit de wens aan het electoraat het signaal af te geven dat de gemeenteraad – namens hen – tegen het handelen van het college optreedt.

Dat de gemeenteraad het college ter verantwoording roept op grond van de bevindingen van een lokale enquête is niet vreemd. Het lokale enquêterecht is immers bedoeld om de gemeenteraad van informatie te voorzien, waarmee het college kan worden gecontroleerd. Ook de wens van de gemeenteraad met de lokale enquête het signaal af te geven dat de zaak serieus wordt opgepakt – met het oog op electoraal gewin – is niet heel verrassend. De gemeenteraad is nu eenmaal een democratisch gekozen volksvertegenwoordigend orgaan, waarbij het logischerwijs ook draait om het onderhouden van de relatie met het electoraat. Het was echter niet de bedoeling van de wetgever – en het werd zelfs onwenselijk gevonden – dat het verantwoordingsproces en electorale belangen ook een rol zouden spelen tijdens een lokale enquête. Desondanks blijkt dat wel het geval te zijn. De wens van verantwoording speelt het meest een rol bij de openbare verhoren, zo laten de casestudies en de surveys zien. De belangrijkste reden om getuigen in het openbaar te verhoren is de mogelijkheid ambtenaren en het college te dwingen in het openbaar verantwoording af te leggen. Soms wordt aan de verhoren zelfs – bewust of onbewust – het karakter gegeven van een strafrechtelijk verhoor, waarbij het gaat om het aanwijzen van schuldigen. Dergelijk gebruik van de bevoegdheid getuigen – ge-

12 Bij 37% van de lokale enquêtes was het laten afleggen van verantwoording zelfs een van de belangrijkste argumenten voor het houden van de lokale enquête.

dwongen – in het openbaar te verhoren is niet alleen in strijd met het doel van de bevoegdheid, maar ook onwenselijk in het licht van het verantwoordingsproces.

Door collegeleden te dwingen verantwoording af te leggen tijdens de openbare verhoren verplaatst het (politieke) verantwoordingsproces zich van het openbare raadsdebat naar de openbare verhoren. Daardoor worden de overige raadsleden, die niet in de enquêtecommissie zitting hebben, uitgesloten van het verantwoordingsproces. Weliswaar kan nog een raadsdebat worden gehouden na afronding van het onderzoek, maar de casestudies laten zien dat in die fase eigenlijk nauwelijks echte verantwoording plaatsvindt. Het college legt dus niet zozeer verantwoording af aan de gemeenteraad, maar primair aan de enquêtecommissie. Dit is niet in lijn met het uitgangspunt van de vertegenwoordigende democratie (Munneke, 2006a: 280; Loeffen, 2013: 67).

Een tweede gevolg van de openbare getuigenverhoren, als onderdeel van het verantwoordingsproces, is dat ook ambtenaren ter verantwoording worden geroepen, terwijl ambtenaren geen politici zijn en daarom geen politieke verantwoordelijkheid dragen. Zij zijn ook niet verplicht verantwoording af te leggen aan het electoraat. Ambtenaren dienen via de arbeidsrechtelijke verhouding te worden aangesproken op hun handelen en niet via dwang in een openbaar verhoor.

## 5 Slotbeschouwing

De wetgever had grote verwachtingen van het lokale enquêterecht. Het onderzoek laat zien dat het lokale enquêterecht die verwachting deels niet waarmaakt. Ondanks de gewichtigheid die de wetgever gaf aan het lokale enquêterecht en het belang van het controle-instrument voor de controlerende rol van de gemeenteraad, is de manier waarop het lokale enquêterecht is geregeld in de Gemeentewet te mager. De Gemeentewet bevat vrij weinig waarborgen die ervoor zorgen dat het lokale enquêterecht wordt gebruikt zoals de wetgever het voor ogen heeft. Dat is niet zonder consequenties. Gemeenteraden kunnen bijvoorbeeld lang niet altijd gebruik maken van het lokale enquêterecht, hoewel er wel sprake is van een informatieachterstand. Ook zijn zij voor het gebruik afhankelijk van de relatie tussen de coalitiepartijen en het college. Daarbij kunnen niet alle gemeenten een lokale enquête betalen, of wordt het onderzoek beperkt door capaciteitsgebrek.

Als wel een lokale enquête wordt gehouden, lukt het enquêtecommissies zowel schriftelijk als mondeling veel informatie te vergaren. Veelal werken getuigen mee aan het onderzoek, ongeacht of zij daartoe verplicht zijn. Het lukt de enquêtecommissies daarentegen zelden alle schriftelijke informatie te achterhalen. De voorgesprekken vormen daarna een belangrijke bron van informatie. De verhoren bieden echter geen uitkomst, omdat getuigen bij verhoren vaak minder informatie geven. De dwangmiddelen bieden, op het vorderen van informatie na, ook weinig uitkomst. Enquêtecommissies weten niet hoe ze de dwangmiddelen moeten gebruiken.

Het lokale enquêterecht wordt weinig proportioneel gebruikt. Zelden betrekken gemeenteraden en enquêtecommissies de belangen van getuigen bij de te maken keuzes. Bij de vraag of getuigen moeten worden gehoord, wordt in het belang van het verantwoordingsproces zelfs bewust het risico genomen dat de persoonlijke levenssfeer van getuigen wordt geschaad. Daarbij worden verhoren vaak gehouden terwijl enquêtecommissies alle informatie al hebben. Daartegen kunnen getuigen maar weinig ondernemen. Ze zijn nou eenmaal verplicht mee te werken en hebben vaak geen kennis van de rechtsbescherming die daartegen openstaat. Zelden vindt men de ideale situatie, waarin lokale enquêtecommissies een balans vinden tussen het gebruik van de bevoegdheden voor het krijgen van informatie en het beschermen van getuigen.

Waarheidsvinding blijkt bovendien lang niet altijd de belangrijkste reden te zijn om een lokale enquête te houden. Het controle-instrument wordt met regelmaat ook gebruikt als verantwoordingsproces. Vooral de openbare verhoren worden daarvoor gebruikt. Dergelijk gebruik doet het verantwoordingsproces verschuiven van het openbare raadsdebat naar de openbare verhoren, beschadigt de persoonlijke levenssfeer van getuigen en maakt ambtenaren verantwoordelijk, daar waar het college die verantwoordelijkheid zou moeten dragen.

Uit de vorige paragrafen kan worden afgeleid dat het lokale enquêterecht de verwachtingen niet waarmaakt. Lokale enquêtes hebben meer, net als parlementaire enquêtes, een symbolische, rituele of reinigende functie, waarbij het eerder gaat om het vinden van een waarheid dan om dé waarheid en om met de gewichtigheid van het instrument de ernst van de situatie te benadrukken (Loeffen, 2013: 67). Toch kan niet worden geconcludeerd dat het lokale enquêterecht geen waarde heeft voor de controlerende rol van de gemeenteraad. Het lokale enquêterecht blijkt een belangrijke rol te vervullen in de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dat die informatie meestal ook had kunnen worden verkregen met andere controle-instrumenten, neemt niet weg dat het controle-instrument in zoverre dus wél bijdraagt aan de versterking van de informatiepositie van de gemeenteraad.

De waarde van het lokale enquêterecht kan worden vergroot door de regeling in de Gemeentewet aan te pakken. Het onderzoek laat zien dat de beperkte regeling in de Gemeentewet onvoldoende duidelijkheid biedt voor gemeenteraden en enquêtecommissies. De regeling moet meer specifiek de bevoegdheden uitwerken en aanvullen. Hiervoor zou de wetgever inspiratie kunnen halen uit de Wet op de parlementaire enquête 2008. Daarnaast is het van toegevoegde waarde gemeenteraden en enquêtecommissies een handreiking te bieden die op meer praktische wijze het gebruik van het lokale enquêterecht uitlegt. Toch zijn daarmee niet alle vraagstukken rondom het lokale enquêterecht op te lossen. Een deel hangt namelijk samen met grotere vraagstukken, zoals de beperkte financieringsmogelijkheden van kleine gemeenten, een adequate ondersteuning van gemeenteraden en de invloed van de verhouding tussen de coalitie en het college op het gebruik van controle-instrumenten. Het aanpassen en nader uitwerken van het lokale enquêterecht zou echter wel een eerste goede stap zijn.

## Literatuur

- Beck, W.A., *Parlementaire controle: ritueel of sturingsinstrument? Een analyse van verhoudingen, wisselwerkingen en mechanismen in het politieke proces*, Assen: 1987.
- Bröring, H.E. e.a., *Bestuursrecht 2. Rechtsbescherming tegen de overheid*, Den Haag: 2019.
- Bunschoten, D.E., 'Het recht van onderzoek van de gemeenteraad', *De Gemeentestem*, 2006/7245, p. 65-74.
- Bureau Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht: november 2004.
- Commissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie. Rapport van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Den Haag: 2000.
- Dölle, A.H.M., 'Gemeenteraad en recht van enquête', *De Gemeentestem*, 2000/7129, p. 269-273.
- Dölle, A.H.M. & D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: 2004.
- Elzinga, D.J., R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: 2014.
- Esveld, L., *De raadsenquête. Het nieuwe onderzoeksinstrument van de gemeenteraad*, masterscriptie Universiteit Leiden, Leiden: 2013.
- Haan, I. de, *De functionele waarde van het lokale enquêterecht*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Groningen: 2021.
- Hessels, W.M.M.J., *Raad zonder raadgevers. Ambtelijke bijstand en fractieondersteuning na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur*, Deventer: 2018.
- IJssels, K. & J.D. Pruim, 'De gemeentelijke enquête. Bezint eer ge begint!', *De Gemeentestem*, 2006/7245, p. 20-27.
- Koekkoek, A.K., *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: 2000.
- Koning, H., 'Dualisering van het gemeentebestuur', *Nederlands Juristenblad*, 2002/5, p. 205-210.
- Loeffen, S.C., *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*, proefschrift Universiteit Maastricht, Den Haag: 2013.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *10 jaar dualisering*, Den Haag: 2012.
- Munneke, S.A.J., *Inlichtingenplicht en verschoningsgronden in het staatsrecht*, proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Deventer: 2006a.
- Munneke, S.A.J., 'De reikwijdte van gemeentelijke geheimhouding', *De Gemeentestem*, 2006b/7224, p. 33-43.
- Overal, K., *De raadsenquête onderzocht. Een analyse van de controlerende functie van de raadsenquête voor gemeenteraden*, masterscriptie Universiteit Twente, Enschede: augustus 2006.
- Peters, K. & P.G. Castenmiller, *Om de controle van de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Stichting Decentraalbesteding.nl, 2019.