Artikelsgewijze toelichting op de Verordening op het onderzoeksrecht van de raad van Culemborg 2021

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. Ingevolge artikel 155a, eerste lid Gemeentewet omvat het besluit tot het instellen van een onderzoek een omschrijving van het onderwerp van onderzoek alsmede een toelichting. Die omschrijving kan hangende het onderzoek door de raad worden gewijzigd. Het besluit tot het instellen van een onderzoek dan wel het wijzigen van een onderzoek behoort op grond van artikel 155a van de Gemeentewet te worden gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Artikel 3 Onderzoekscommissie
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).
Ingevolge artikel 155a, derde en vierde lid, Gemeentewet moet de onderzoekscommissie uit ten minste drie (raads)leden bestaan. De raad draagt bij de samenstelling zorg 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 verordening 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. Voor het geval een even aantal leden wordt benoemd, is in model opgenomen dat bij het staken van de stemmen de stem van de voorzitter doorslaggevend is.
Het tweede 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.
In het derde lid wordt vastgelegd dat de raad het budget vaststelt dat voor de onderzoekscommissie ter beschikking staat.
Het vierde lid bepaalt dat er bij de instelling van de onderzoekscommissie wordt bepaald hoe en op welk moment deze commissie aan de raad rapporteert. Voorstelbaar zou zijn dat hier bepaald wordt dat de voorzitter in elke raadsvergadering een kort verslag doet omtrent de vorderingen. Het biedt in ieder geval de mogelijkheid te bepalen hoe de uiteindelijke rapportage door de

onderzoekscommissie aan de raad wordt aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld ook via een initiatiefvoorstel van de raadsleden die de onderzoekscommissie vormen.

Artikel 4 Voorzitter/plaatsvervangend voorzitter
In deze verordening 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 5 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. De raad heft de onderzoekscommissie in ieder geval op na bespreking van het eindrapport.
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 ook van toepassing op de plaatsvervangende leden.

Artikel 6 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 ten gevolge hiervan niet mogelijk is om de ene getuige wel en de andere niet onder ede te horen is in artikel 6, 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 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 de Gemeenteraad 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.
Het Reglement van orde 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 7 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 griffier, waarmee aangesloten wordt bij de modelverordening ambtelijke bijstand van de VNG.
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 8 Zittingen
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 9 Onwillige getuigen en deskundigen
In dit artikel wordt de handelwijze van de onderzoekscommissie omschreven indien een opgeroepen getuige of deskundige niet verschijnt. In het tweede lid wordt verwezen naar artikel 155d, tweede lid Gemeentewet. Op grond van dat artikellid kan de onderzoekscommissie bevelen dat getuigen en deskundigen die, hoewel opgeroepen, niet zijn verschenen, door de openbare macht voor hen worden gebracht om aan hun verplichting te voldoen. De onderzoekscommissie stelt de getuige of deskundige hiervan schriftelijk in kennis op de wijze, bedoeld in het eerste lid. In de beschikking

wordt een termijn gesteld waarbinnen de belanghebbende de tenuitvoerlegging kan voorkomen door alsnog aan zijn verplichting te voldoen.

Artikel 10 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 11 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 12 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 13 Beraadslagingen
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 3, vierde lid, van deze verordening, nadere regels stellen omtrent deze beraadslagingen in verband met de rapportage naar de raad.

Artikel 14 Budget van de commissie
Dit artikel geeft invulling aan de kosten welke ten laste gebracht mogen worden aan het ter beschikking gestelde onderzoeksbudget. Onder overige uitgaven die de onderzoekscommissie nodig acht voor het onderzoek zou men bijvoorbeeld kunnen denken aan schadeloosstelling van getuigen en deskundigen die kosten moeten maken om zittingen van de onderzoekscommissie bij te wonen, als daarom door hen wordt verzocht. Onder overige uitgaven die de onderzoekscommissie nodig acht voor het onderzoek moeten uiteraard wel gemotiveerd worden. Er moet immers verantwoording worden afgelegd door de onderzoekscommissie over de besteding van het budget.

Artikel 15 Afronding onderzoek
Indien de onderzoekscommissie haar werkzaamheden heeft afgerond legt zij haar bevindingen voor aan de raad. Hier is bepaald dat dit geschiedt in de vorm van een schriftelijk rapport. Het is aan de raad in het kader van de nadere regels als genoemd in artikel 3, vierde lid, van deze verordening hiervoor een andere vorm te kiezen. De vraag is wat de raad bij de rapportage door de onderzoekscommissie wenst. 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. Hier zal een oordeel over gevormd moeten worden.

Artikel 16 Opheffing van de commissie
Het is aan de raad om de onderzoekscommissie te ontbinden. Dit gebeurt in ieder geval na bespreking van de bevindingen van de onderzoekscommissie. Het besluit tot ontbinding van de commissie behoort net als het instellingsbesluit te worden gepubliceerd in het Gemeenteblad.

Artikel 17 intrekking oude verordening, Inwerkingtreding en Citeertitel
De inhoud van dit artikel spreekt voor zich.