

De bezwaarschriftencommissie van de gemeente Zevenaar  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar

Uw brief van : 24 september 2018

Zaaknummer: Z/18/315286/UIT/18/859149

Onderwerp : aanvullend bezwaar weigering schadevergoeding ex artikel 49 Wbp

Geachte commissie,

Doetinchem, 24 oktober 2018

Hierbij treft u de gronden aan van mijn bezwaar tegen het besluit van burgemeester en wethouders (B&W) van 14 augustus 2018, zaaknummer Z/17/271731/UIT/18/852406.

Als ex-ambtenaar van de gemeente Zevenaar kwam ik in augustus 2016 bij toeval te weten dat B&W in maart 2016 of daaromtrent mijn complete personeelsdossier *vanaf 1975* en allerlei aanverwante stukken zonder mij hierover te informeren en zonder mijn toestemming beschikbaar hebben gesteld aan een aantal leden uit de gemeenteraad die enkele maanden later werden benoemd tot lid van de enquêtecommissie die het gemeentelijk personeelsbeleid in de periode 2002-2015 heeft onderzocht.

Ter voorbereiding van een verhoor door de enquêtecommissie op 19 augustus 2016 --waarvoor ik op 2 augustus 2016 een uitnodiging ontving-- heb ik bij fax van 9 augustus 2016 tevergeefs aan B&W gevraagd om ook mij zo spoedig mogelijk een afschrift van bedoeld personeelsdossier en aanverwante documenten te doen toekomen. Uiteindelijk hebben B&W bedoelde stukken pas op 25 november 2016 aan mij verstrekt. Daarbij bleek mij al onmiddellijk dat B&W voor de vierde maal met mijn personeelsdossier hadden geknoeid en dat er sprake was van een onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens in strijd met goed (ex-)werkgeverschap, artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek en tal van bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Tegen deze onrechtmatige verwerking heb ik op 11 augustus 2016 (bijlage 1) een klacht ingediend. Bij brief van 18 oktober 2016 (bijlage 2) hebben B&W deze klacht ongegrond verklaard omdat volgens B&W het onderzoeksbelang van de enquêtecommissie altijd zwaarder weegt dan iemands privacy en persoonlijke levenssfeer.

Dat dit niet zo is, blijkt niet alleen uit de rapportage van de gemeentelijke ombudscommissie (bijlage 3), maar kan ook worden afgeleid uit de Memorie van Toelichting op de Parlementaire Enquête 2008 (de pagina's 43 en 44 zijn als bijlage 4 bijgevoegd) en de Memorie van Toelichting op de Wet dualisering gemeentebestuur (de pagina's 33

tot en met 38 zijn als bijlage 5 bijgevoegd). Ook uit tal van andere documenten blijkt klip en klaar dat het grondrecht op eerbiediging van de privacy en de persoonlijke levenssfeer zeer fundamenteel is en onder omstandigheden zwaarder weegt dan het belang van een onderzoek door een gemeentelijke of parlementaire enquêtecommissie.

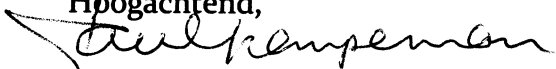
In artikel 6 van de Wbp is vastgelegd dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze moeten worden verwerkt. Die vereiste zorgvuldigheid is in de daarop volgende bepalingen uitgesplitst in allerlei deelverplichtingen waar B&W zich uiteraard ook aan dienden te houden. B&W hebben niet alleen artikel 6 van de Wbp overtreden maar ook tal van artikelen waarin bedoelde deelverplichtingen zijn vastgelegd. Dit betreft met name de artikelen 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 27, 28, en 34 van de Wbp. B&W hebben eveneens onrechtmatig gehandeld als bedoeld in artikel 6:162 juncto artikel 6:106 van het Burgerlijk Wetboek en jegens mij als ex-ambtenaar van de gemeente Zevenaar met hun doen en laten de regels van goed werkgeverschap geschonden.

Artikel 49 van de Wbp bepaalt dat iemand die schade lijdt doordat ten opzichte van hem in strijd wordt gehandeld met de bepalingen uit de Wbp, deze schade kan verhalen op de partij die de wet schendt. Daarbij geldt dat een schadevergoeding niet alleen betrekking heeft op de aansprakelijkheid voor het "op straat deponeren" van persoonsgegevens maar ook vanwege schending van andere verplichtingen uit de Wbp, zoals het te lang bewaren van gegevens, het gebruiken van gegevens voor doeleinden die niet met het verzameldoel verenigbaar zijn, het vervalsen van gegevens, het ten onrechte verwerken van iemands medische en andere bijzondere persoonsgegevens, enzovoort.

Van belang daarbij is dat het niet alleen gaat om vergoeding van materiële schade zoals inkomensschade en dergelijke, maar ook om vergoeding van immateriële schade en vergoeding van redelijke kosten. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan kosten voor onderzoek of advies door deskundigen en kosten ter beperking van verdere schade.

In hun besluit van 14 augustus 2018 stellen B&W onder verwijzing naar artikel 155d van de Gemeentewet dat zij niet onrechtmatig hebben gehandeld. Dit is volstrekt onjuist zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 22 mei 2018. Korthedshalve verwijs ik daarvoor.

Hoogachtend,



mr. P.H.M. Kemperman

Vancouverstraat 26

7007 GB Doetinchem

Burgemeester en wethouders van Zevenaar  
Postbus 10  
6900 AA Zevenaar

*bylage 1.*

Onderwerp: klacht over onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens

Geacht college,

Doetinchem, 11 augustus 2016

Hierbij dien ik een klacht in tegen degene van uw college die verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van mijn personeelsdossier en aanverwante stukken aan de enquêtecommissie en haar adviseurs. Dit is gebeurd zonder dat u mij hiervan op de hoogte hebt gesteld en zonder mijn toestemming. Daarmee hebt u onrechtmatig en in strijd met de Wet bescherming persoonsgegevens c.q. de privacywetgeving gehandeld.

Daar komt nog bij dat op tal van punten met mijn personeelsdossiers is geknoeid en dat de door u over mij verzamelde gegevens onbetrouwbaar zijn voor de waarheidsvinding door de enquêtecommissie vanwege de talrijke leugens en verdraaiingen van feiten in uw brieven, besluiten, verslagen en dergelijke. Zodanige onbetrouwbare stukken bevinden zich ook in de verschillende versies van mijn personeelsdossiers. Welke versie van mijn personeelsdossier u aan de commissie beschikbaar hebt gesteld is mij niet bekend.

Hoogachtend,



mr. P.H.M. Kemperman

Vancouverstraat 26

7007 GB Doetinchem



bylage 2



De heer P.H.M. Kemperman  
Vancouverstraat 26  
7007 GB DOETINCHEM

Gemeente Zevenaar  
www.zevenaar.nl  
(0316) 595 111  
Kerkstraat 27 6901 AA Zevenaar  
gemeente@zevenaar.nl  
Postbus 10 6900 AA Zevenaar

datum : **18 OKT. 2016**  
zaaknummer : Z/16/257883 / UIT/16/745963  
onderwerp : antwoordbrief  
contactpersoon : dhr. M. van Helden, telefoonnummer 0316-595253

Geachte heer Kemperman,

Op 11 augustus 2016 ontvingen wij uw klacht gericht tegen degene van het college die verantwoordelijk is voor het beschikbaar stellen van uw personeelsdossier en aanverwante stukken aan de enquêtecommissie en haar adviseurs.

Onderstaand treft u ons antwoord aan op uw klacht.

#### De klacht

Uw klacht komt samengevat op het volgende neer:

- er is zonder dat u hiervan op de hoogte bent gesteld of toestemming heeft gegeven uw personeelsdossier en aanverwante stukken aan de enquêtecommissie beschikbaar gesteld, wat in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens c.q. privacywetgeving;
- op tal van punten is geknoeid met het personeelsdossier en zijn de verzamelde gegevens onbetrouwbaar voor de waarheidsvinding;
- de onbetrouwbare gegevens bevinden zich in verschillende versies van uw personeelsdossier, niet bekend is welke versie beschikbaar is gesteld.

#### Procedure

Vanwege de vakantieperiode en de vele verzoeken, bezwaren en klachten die u in de afgelopen periode heeft ingediend is het ons niet gelukt om uw klachten binnen de wettelijke termijn van zes weken te behandelen. Vanwege het voorgaande is de termijn voor afhandeling van uw klachten verdaagd met vier weken, zoals aan u kenbaar is gemaakt per brief van 14 september jl.

Gelet op het bepaalde in artikel 9:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is afgezien van het horen.

Bij de beoordeling van de klacht hanteren wij als overheid de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman, waarvan u reeds een kopie heeft ontvangen

### **Antwoord op uw klacht**

Wij hebben ons een oordeel gevormd over uw klacht.

De onderzoekscommissie heeft in het kader van haar onderzoek naar het personeelsbeleid van ons college uw personeelsdossier gevorderd. Gelet op het bepaalde in artikel 155b, eerste lid, Gemeentewet zijn wij verplicht om hieraan gevolg te geven. Omdat sprake is van een vordering, is het niet vereist om u hiervan vooraf op de hoogte te stellen danwel uw toestemming te vragen. Het enquêterecht is namelijk een zwaar dwangmiddel, waarbij -volgens de toelichting op de wet- het onderzoeksbelang zwaarder weegt dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Van schending van een behoorlijkheidsnorm is volgens ons dan ook geen sprake.

Daarnaast hebben wij u, op uw verzoek, bij brief van 16 augustus jl. een overzicht gestuurd van de stukken die voor de onderzoekscommissie ter inzage liggen.

Indien u van mening bent dat het ter inzage gelegde personeelsdossier onvolledig is danwel onjuistheden bevat, dan kunt u zich hiervoor tot de onderzoekscommissie wenden.

Vanwege het voorgaande verklaren wij uw klacht kennelijk ongegrond.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Zevenaar,

  
mr. S.E.G. Wiersma  
secretaris

  
drs. J.M. Staatsen  
burgemeester

### **Externe klachtmogelijkheid**

Bent u het met de afhandeling van uw klacht volgens de hierbij gevolgde interne klachtprocedure niet eens, dan kunt u nogmaals uw beklag doen. U kunt hiervoor een verzoekschrift indienen dat u, ondertekend en voorzien van naam, adres en dagtekening, indient bij: de Ombudscommissie van de gemeente Zevenaar, Postbus 10, 6900 AA te Zevenaar.

*bijlage 3*

**De heer mr. P.H.M. Kemperman  
Vancouverstraat 26  
7007 GB DOETINCHEM**

**Uw brief van: 1 november 2016  
Datum: 16 februari 2017  
Onderwerp: toezending rapport ombudscommissie**

**Geachte heer Kemperman,**

**Op 1 november 2016 heeft u aan de ombudscommissie verzocht om een onderzoek in te stellen naar een gedraging van burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar.**

**In de bijlage vindt u het rapport waarin de ombudscommissie haar oordeel uitspreekt hierover. De ombudscommissie merkt op dat burgemeester en wethouders van Zevenaar niet verplicht zijn om de aanbevelingen op te volgen.**

**Als u nog vragen heeft, kunt u mij bellen of e-mailen. U bereikt mij op maandagochtend, dinsdag, woensdagochtend of donderdag via telefoonnummer (0316) 27 91 11 of per e-mail via [m.stoelinga@duiven.nl](mailto:m.stoelinga@duiven.nl).**

**Met vriendelijke groet,**

**namens de voorzitter van de ombudscommissie,**

  
**Mirjam Stoelinga  
secretaris**

**bijlage: rapport van de ombudscommissie**

**Rapportage van de ombudscommissie  
van de gemeente Zevenaar**

## **Klacht over een gedraging van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar**

### **Voorgeschiedenis**

De gemeenteraad van Zevenaar heeft op 27 januari 2016 een aantal personen benoemd tot leden van de Enquêtecommissie gemeente Zevenaar. De griffier wordt aangewezen als secretaris van deze commissie. De commissie wordt vervolgens belast met een onderzoek naar het P&O-beleid van de gemeente Zevenaar. Centraal staat de vraag, naar aanleiding van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 19 maart 2015 waarin het college een tekortschieten in de zorgplicht is verweten, of het huidige P&O-beleid voldoende waarborgen biedt voor een veilig werknemersklimaat. De raad wil dit mede onderzocht zien vanuit een blik naar het verleden, door te bezien wat de mogelijke oorzaak van het tekortschieten in zorgplicht is geweest en welke veranderingen zich in de tussentijd hebben voorgedaan. De commissie is opgedragen de onderzoeksopdracht nader uit te werken en neer te leggen in een Plan van Aanpak. Op 29 juni 2016 heeft de gemeenteraad het Plan van Aanpak goedgekeurd.

Op 11 augustus 2016 heeft verzoeker een klacht-ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente Zevenaar. Verzoeker beklagt zich erover dat zijn volledige personeelsdossier aan de enquêtecommissie van de gemeente Zevenaar is verstrekt zonder dat verzoeker hiervan op de hoogte is gesteld of toestemming is gevraagd.

Op 18 oktober 2016 heeft beklagde de klacht kennelijk ongegrond verklaard. Beklaagde voert als argument hiervoor aan, dat de enquêtecommissie het dossier heeft gevorderd en beklagde op grond van art. 155b lid 1 Gemeentewet verplicht is hieraan gevolg te geven. Omdat het een vordering betreft, is niet vereist om verzoeker hiervan vooraf op de hoogte te stellen dan wel toestemming te vragen. De vordering van de enquêtecommissie is namelijk een zwaar dwangmiddel, waarbij het onderzoeksbelang zwaarder weegt dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Van schending van een behoorlijkheidsnorm, zoals bedoeld in de Behoorlijkheidswijzer van de Nationale Ombudsman, is volgens beklagde geen sprake.

### **Inhoud klacht:**

Verzoeker beklagt zich over de onrechtmatige verwerking van zijn persoonsgegevens door burgemeester en wethouders van Zevenaar door zijn volledige personeelsdossier vanaf 1975 en aanverwante stukken zonder hem hierover te informeren en zonder zijn toestemming beschikbaar te stellen aan de enquêtecommissie. Naar aanleiding van het Plan van aanpak van de enquêtecommissie dat verzoeker op de website van de gemeente aantrof en naar aanleiding van uittalingen van de enquêtecommissie rees in augustus 2016 bij verzoeker het vermoeden dat zijn volledige dossier zonder dit te anonimiseren aan de commissie ter hand was gesteld. Dit was al gebeurd voordat de gemeenteraad op 29 juni 2016 had besloten de bedoelde enquête te laten plaatsvinden. Het betreft een enorme hoeveelheid privacygevoelige gegevens over verzoeker vanaf 1975, dat zonder screening of belangenafweging zowel in hardcopy als digitaal beschikbaar is gesteld aan de enquêtecommissie die een onderzoek instelt naar het personeelsbeleid van de gemeente Zevenaar over de jaren 2002-2015. Verzoeker heeft daarvoor geen toestemming gegeven, zou dat ook nooit doen en is daarover niet geïnformeerd. Verzoeker acht dit ontoelaatbaar en in strijd met het transparantiebeginsel van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Uit het Plan van aanpak heeft verzoeker afgeleid dat het eindrapport van de enquêtecommissie een lijst van gehanteerde documenten bevat, welke in beginsel openbaar zijn. De enquêtecommissie kan besluiten de aan haar overgelegde documenten niet openbaar te maken, maar deze moeten dan wel ter inzage gelegd worden voor de gemeenteraad. Er is echter geen waarborg voor zijn privacy, wat betekent dat in de nabije



toekomst steeds meer personen kennis kunnen nemen van zijn complete personeelsdossier en van allerlei andere strikt persoonlijke gegevens. Verzoeker vreest dat zijn gegevens op straat komen te liggen, zoals dat al eens eerder is gebeurd. Verzoeker acht het handelen van burgemeester en wethouders in strijd met art. 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, art. 10 Grondwet, art. 17 van het Internationaal Verdrag inzake de burgerrechten en politieke rechten en tal van artikelen uit de Wbp: zorgvuldigheidsnormen, de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en tevens de beveiligingsmaatregelen die een behoorlijke, zorgvuldige en veilige verwerking van persoonsgegevens moeten waarborgen.

Verzoeker beschouwt het beschikbaar stellen van zijn personeelsdossier over een periode van meer dan 40 jaar ten behoeve van een openbare enquête niet alleen een grove inbreuk op zijn privacy en zijn persoonlijke levenssfeer die volstrekt buitenproportioneel, beschadigend en onrechtmatig is, maar bovendien niet noodzakelijk. De enquêtecommissie zou ook heel goed op andere wijze kunnen worden geïnformeerd over het door de gemeente gevoerde personeelsbeleid. Er is geen rekening gehouden met de emotionele, maatschappelijke en persoonlijke gevolgen van deze ingrijpende en met de wet strijdige handwijze. Een aantal documenten is bovendien onbetrouwbaar voor de waarheidsvinding, wat is bevestigd door de Centrale Raad van Beroep.

Verzoeker vraagt de ombudscommissie zijn klacht gegrond te verklaren en aan burgemeester en wethouders te adviseren om het beschikbaar stellen van zijn personeelsdossier en aanverwante documenten aan de enquêtecommissie ongedaan te maken en de inbreuk op zijn privacy te herstellen.

Verzoeker heeft zijn verzoek op 17 november 2016 aangevuld. Hierin licht hij zijn grieven nogmaals toe.

#### Standpunt beklagde

Beklaagde heeft slechts in reactie op de uitnodiging voor de hoorzitting laten weten niet te zullen verschijnen voor de ombudscommissie omdat ten aanzien van het in handen stellen van het dossier aan de enquêtecommissie al een bezwaarprocedure aanhangig is. Daarnaast is er geen verdere toelichting te geven, dan dat op grond van artikel 155b lid 1 Gemeentewet beklagde verplicht is om gehoor te geven aan de vordering van de Onderzoekscommissie en dat op die grond werkafspraken zijn gemaakt met die commissie.

#### Ontvankelijkheid

Artikel 81p Gemeentewet geeft aan dat de gemeenteraad de behandeling van verzoekschriften, zoals bedoeld is in artikel 9:18 lid 1 van de Awb, kan opdragen aan een gemeentelijke ombudscommissie.

Op grond van art. 9:18 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een ieder het recht de Ombudscommissie schriftelijk te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde gelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen.

In artikel 9:20 Awb is bepaald dat alvorens een verzoek tot onderzoek wordt voorgelegd aan een Ombudscommissie er eerst een klacht bij het betrokken bestuursorgaan wordt ingediend, tenzij dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevergd. Op 11 augustus 2016 heeft verzoeker de klacht voorgelegd aan burgemeester en wethouders van Zevenaar. Op 18 oktober 2016 hebben burgemeester en wethouders hun oordeel over de klacht gegeven. De klacht is kennelijk ongegrond verklaard omdat burgemeester en wethouders verplicht zijn op grond van art. 155b lid 1 Gemeentewet om gevolg te geven aan een vordering van de enquêtecommissie,

Op grond van art. 27 van de Verordening bezwaarschriften- en ombudscommissie Zevenaar is de klacht 1 november 2016 voorgelegd aan de ombudscommissie.

De Ombudscommissie is bevoegd om over de klacht van verzoeker te oordelen.

#### Overig wettelijk kader

Op grond van artikel 9:27 Awb doet de ombudscommissie op verzoek onderzoek of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen en kan zij aanbevelingen doen.

Artikel 9:36 Awb geeft aan dat bij het opstellen van het rapport artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur in acht zal worden genomen en dat er aangegeven zal worden welke vereiste van behoorlijkheid is geschonden indien niet behoorlijk jegens verzoeker is gehandeld. Verder wordt het rapport verstuurd aan het bestuursorgaan, degene op wie het verzoek betrekking heeft en verzoeker. Indien een aanbeveling wordt gedaan dan wordt daarop door burgemeester en wethouders binnen een redelijke termijn gereageerd.

#### Hoorzitting

Op grond van de Verordening bezwaarschriften- en Ombudscommissie Zevenaar (hierna te noemen Verordening) is het verzoek voorgelegd aan de Ombudscommissie van de gemeente Zevenaar.

Verzoeker en beklagde zijn uitgenodigd om hun standpunt mondeling toe te lichten op de hoorzitting van 7 december 2016. Verzoeker heeft zich daarbij laten bijstaan. Beklaagde is met voorafgaand bericht niet verschenen.

Tijdens de hoorzitting en de beraadslaging waren de voorzitter en twee leden van de Ombudscommissie aanwezig. Als secretaris van de Ombudscommissie heeft een secretaris van de gemeente Duiven opgetreden.

Tijdens de hoorzitting is (samengevat) het volgende aan de orde gesteld. Verzoeker heeft aangegeven dat zijn volledige personeelsdossier (met een gewicht van 28 kilo), zonder belangenafweging of het weglakken van zijn gegevens, is verstrekt, inclusief valse verslagen en allerlei privacygevoelige gegevens, zoals bijvoorbeeld pensioengegevens en zijn bsn. In het kader van het onderzoek door de enquêtecommissie is het verstrekken van al deze gegevens niet nodig. Bovendien zijn gegevens verstrekt van voor de periode van onderzoek.

#### Reactie op verslag van bevindingen

Artikel 9:35 Awb geeft aan dat alvorens het onderzoek te beëindigen de commissie zijn bevindingen schriftelijk meedeelt aan het bestuursorgaan, degene op wiens gedraging het verzoek betrekking heeft en verzoeker. De ombudscommissie geeft hun de gelegenheid zich binnen een gestelde termijn omtrent de bevindingen te uiten. Op 9 januari 2017 zijn de bevindingen aan hen toegestuurd en werd de gelegenheid geboden binnen twee weken te reageren.

Zowel verzoeker als beklagde hebben op 11 januari 2017 aangegeven geen opmerkingen te hebben over het verslag van bevindingen.

#### Beoordeling van de klacht

De ombudscommissie onderzoekt of het bestuursorgaan zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. Bij de behoorlijkheidstoetsing hanteert de ombudscommissie de lijst met behoorlijkheidsnormen zoals deze wordt toegepast door de Nationale Ombudsman. Deze lijst is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Ter beoordeling ligt de vraag voor of burgemeester en wethouders van Zevenaar zich onbehoorlijk hebben gedragen door zowel digitaal als in hard copy het volledige

personeelsdossier van verzoeker te verstrekken aan de enquêtecommissie van Zevenaar zonder verzoeker daarvan in kennis te stellen of zijn toestemming te vragen.

De ombudscommissie gaat uit van de feiten zoals hiervoor beschreven in de voorgeschiedenis. Kort weergegeven heeft de gemeenteraad besloten tot het instellen van een enquêtecommissie, die onderzoek doet naar het p&o-beleid van de gemeente.

Kennelijk heeft de enquêtecommissie in het kader van het onderzoek het personeelsdossier van verzoeker opgevraagd. Beklaagde heeft vervolgens op grond van artikel 155b lid 1 Gemeentewet inzage gegeven in alle documenten van het personeelsdossier, omdat beklagde verplicht is om gehoor te geven aan de vordering van de Onderzoekscommissie. Verzoeker beklagt zich erover dat dit zonder zijn medeweten en/of toestemming is gebeurd.

De klacht betreft een concrete gedraging van het college en de ombudscommissie is daarom van oordeel dat er geen besluit was waartegen klager bezwaar had kunnen maken. Er was daarom geen reden voor de ombudscommissie om de klacht niet in behandeling te nemen.

De ombudscommissie beoordeelt de gedraging zoals reeds aangegeven aan de hand van de lijst met behoorlijkheidsnormen zoals deze wordt toegepast door de Nationale Ombudsman.

Allereerst constateert de ombudscommissie dat verzoeker niet door beklagde is gehoord tijdens de interne klachtprocedure. De ombudscommissie acht dit onzorgvuldig en in strijd met de normen "luisteren naar de burger" zodat deze zich gehoord en gezien voelt en een "goede voorbereiding", waardoor niet alle informatie verzameld is om een weloverwogen beslissing te nemen.

Het is de ombudscommissie niet duidelijk geworden op welke wijze de persoonlijke informatie aan de enquêtecommissie is verstrekt. Wel heeft de burgemeester in een brief aan klager excuses aangeboden voor het feit dat er informatie over een langere periode is verstrekt dan de enquêtecommissie heeft verzocht.

De ombudscommissie constateert daarom dat beklagde zonder afweging het volledige personeelsdossier ter inzage heeft gegeven aan de enquêtecommissie en dat beklagde daarbij het gesprek niet is aangegaan met verzoeker noch hem heeft geïnformeerd hierover. Beklaagde heeft kennelijk geen afweging gemaakt of het verstrekken van de documenten of delen daarvan (zoals hoog privacygevoelige informatie) noodzakelijk was in het kader van het onderzoek van de enquêtecommissie. Beklaagde heeft zich hiertoe op het standpunt gesteld dat zij gehouden was om te voldoen aan de vordering van de enquêtecommissie. Ook dit acht de ombudscommissie onzorgvuldig. Immers, de wettelijke verplichting tot het voldoen aan het verzoek neemt niet weg dat beklagde ook acht moet slaan op de waarborg van privacy voor klager. De normen van "transparantie" en "goede informatieverstrekking" zijn overschreden, nu verzoeker niet geïnformeerd is over het verstrekken van zijn gegevens. Daarnaast zijn de grondrechten van verzoeker niet gerespecteerd, aangezien zijn privacy geschonden is door het verstrekken van naar de mening van de ombudscommissie niet noodzakelijke persoonsgegevens, zoals een bsn. Er is geen sprake geweest van een belangenafweging ("redelijkheid").

**Conclusies**

Gelet op het voorgaande verklaart de ombudscommissie de klacht van verzoeker gegrond.

**Aanbevelingen**

De ombudscommissie geeft burgemeester en wethouders van Zevenaar in overweging:  
Om klager te informeren over de wijze van verstreking van de persoonsgegevens aan de enquêtecommissie en transparant te zijn over de risico's van het schenden van zijn privacy.

Zevenaar, 9 februari 2017

De ombudscommissie van Zevenaar.

de secretaris, de voorzitter,



bijlagen:

1. lijst met behoorlijkheidsnormen van de nationale ombudsman

terwijl de enquêtecommissie meent dat deze wel verstrekt dienen te worden, zal de enquêtecommissie hetzij in de weigering kunnen berusten dan wel de rechter kunnen verzoeken om dwangmiddelen in te zetten of aangifte kunnen doen bij het openbaar ministerie. In de laatste gevallen zal de rechter uiteindelijk over de aanwezigheid van het verschoningsrecht oordelen.

### **6.8. De persoonlijke levenssfeer**

De wetgever van 1850 ging er van uit dat een parlementaire enquête alleen over zaken zou gaan. Het hoeft vanuit die optiek niet te verbazen dat deze wet uitsluitend een verschoningsrecht voor bedrijfsgegevens bevatte, en niet voor informatie die de persoonlijke levenssfeer betreft. Daarnaast is uiteraard van belang dat eerst in de loop van de vorige eeuw de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als een van de grondslagen van onze rechtsorde werd beschouwd.

In principe gaan parlementaire enquêtes nog steeds over zakelijke aangelegenheden. Dit neemt niet weg, dat hierin ook onderwerpen aan bod kunnen komen die privacygevoelig zijn. De initiatiefnemers achten het ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen die medewerking verlenen aan een enquête, gewenst dat deze in beginsel niet verplicht zijn privacygevoelige informatie te verstrekken. Het grondrecht op persoonlijke levenssfeer is zo fundamenteel, dat dit recht onder omstandigheden zwaarder kan wegen dat het belang van waarheidsvinding door de enquêtecommissie. Daarom bevat het wetsvoorstel een verschoningsgrond op de persoonlijke levenssfeer. De huidige Wet op de Parlementaire Enquête bevat geen specifieke regeling op dit punt. Er kan echter vanuit worden gegaan dat personen zich in bepaalde gevallen ook onder de huidige wet met een beroep op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 10 van de Grondwet kunnen onthouden van het verstrekken van inlichtingen die de persoonlijke levenssfeer betreffen. Artikel 8c van de Wet bescherming persoonsgegevens komt in het vizier zodra er sprake is van verwerking van tot personen herleidbare gegevens.

Net als de verschoningsgrond voor geheime bedrijfs- en fabricagegegevens is de verschoningsgrond op de persoonlijke levenssfeer een relatieve verschoningsgrond: het belang van de privacy dient te worden afgewogen tegen het belang van de waarheidsvinding. In bepaalde gevallen zal dus wel informatie die tot de persoonlijke levenssfeer behoort aan de parlementaire enquêtecommissie verstrekt moeten worden.

Door deze verplichting wordt, zodra het persoonsgegevens betreft, inbreuk gemaakt op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet. Is de inbreuk echter in overeenstemming met de beperkingclausules van deze artikelen, dan leidt deze niet tot schending van het recht op de persoonlijke levenssfeer. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet vereist een wettelijke basis voor de inbreuk. Hiervan is met dit wetsvoorstel sprake. Artikel 8, tweede lid, EVRM stelt dat er sprake moet zijn van een legitiem doel. De te maken inbreuk moet voorts voorzienbaar en toegankelijk zijn voor de burger en bovendien noodzakelijk in de democratische samenleving. Voor wat betreft de kenbaarheid van de inbreuk biedt dit wetsvoorstel een gerede grondslag. De noodzaak van de beperking dient te worden aangetoond met een dringend maatschappelijk belang. Dat belang is in casu gelegen in het belang van de waarheidsvinding. Het gekozen middel moet tenslotte proportioneel zijn ten opzichte van het te bereiken doel. Uitsluitend wanneer het belang van de waarheidsvinding door de parlementaire

enquêtecommissie zwaarder weegt dan de privacy, dient de informatie verstrekt te worden. Van belang is dat er geen minder vergaande middelen zijn om het doel te bereiken. Bovendien dat het middel passend is in de gegeven situatie. Ten slotte is relevant dat per concrete casus de afweging zal worden gemaakt door de enquêtecommissie. Deze afweging is bovendien toetsbaar door de rechter zodat rechtsbescherming verzekerd is. Aan de vereisten van artikel 8 EVRM wordt in dit wetsvoorstel aldus voldaan.

## **HOOFDSTUK 7 MAATREGELEN BIJ NIET-MEDEWERKING AAN DE PARLEMENTAIRE ENQUÊTE**

### **7.1. Inleiding**

In deze toelichting is al eerder opgemerkt dat personen aan wie gevraagd wordt medewerking te verlenen aan een parlementaire enquête, deze medewerking in de praktijk over het algemeen zonder meer verlenen. Voor zover bekend, is nog nooit een getuige op verzoek van een parlementaire enquêtecommissie gegijzeld, omdat hij weigerde medewerking te verlenen. Slechts ten aanzien van één weigerachtige getuige heeft een strafrechtelijke vervolging plaatsgevonden.<sup>1</sup> Dit neemt niet weg dat het gewenst en noodzakelijk is dat de enquêtecommissie passende middelen ten dienste staan om medewerking aan een enquête af te dwingen en dat er passende sancties bestaan voor het geval personen medewerking weigeren. Indien bevoegdheden worden toegekend, dan moet ook de mogelijkheid bestaan om deze af te dwingen. Niet uitgesloten is immers dat dergelijke middelen in het vervolg wel nodig zullen zijn. Daarnaast is van belang dat van de mogelijkheid van het inzetten van dwangmiddelen en van strafrechtelijke vervolging een preventieve werking uitgaat. Verondersteld mag worden dat door het bestaan van de mogelijkheid van dwangmiddelen en strafrechtelijke sanctionering, derden eerder bereid zijn om medewerking aan een enquête te verlenen. Dat slechts eenmaal een strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden en nooit dwangmiddelen zijn ingezet, kan immers mede te danken zijn aan het bestaan van de beschikbare sancties en dwangmiddelen.

Als iemand niet voldoet aan een vordering van een enquêtecommissie medewerking te verlenen aan de enquêtecommissie en de commissie hierin niet wenst te berusten, staan voor de commissie op grond van dit wetsvoorstel net als onder de huidige Wet op de Parlementaire Enquête twee mogelijkheden open: zij kan dwangmiddelen inroepen of aangifte doen bij het openbaar ministerie. Onder dwangmiddelen worden over het algemeen verstaan instrumenten die er toe strekken te bewerkstelligen dat betrokkenen alsnog aan hun verplichtingen voldoen. Bij een strafrechtelijke vervolging staat het punitieve karakter voorop. Uiteraard gaat als gezegd van de strafbaarstelling van niet-medewerking aan de enquête ook een preventieve werking uit. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de maatregelen die de enquêtecommissie ten dienste staan als iemand aan een enquête geen medewerking wil verlenen. Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de dwangmiddelen en vervolgens op de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging.

Het wetsvoorstel laat de enquêtecommissie in beginsel de vrijheid te kiezen of en welke dwangmiddelen zij wenst in te zetten. Het wetsvoorstel laat voorts de mogelijkheid open dat twee dwangmiddelen gelijktijdig worden ingezet. Daarnaast bestaat wettelijk de mogelijkheid dat een strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld naast of zonder dat vooraf dwangmiddelen zijn ingezet. Het is dus niet zo dat sprake is van een wettelijke rangorde tussen dwangmiddelen onderling, danwel van een rangorde

<sup>1</sup> Naar aanleiding van de RSV-enquête is een lid van de Raad van Bestuur van RSV strafrechtelijk vervolgd voor zijn weigering vragen van de commissie te beantwoorden. De betrokkene werd uiteindelijk buiten vervolging gesteld, omdat zijn weigering kon worden gerechtvaardigd door het feit dat beantwoording van de vragen tot openbaarmaking van bedrijfsgeheimen zou kunnen leiden (HR 9 december 1986, NJ 1987, 632 m.nt. 'tH). Ook is er een procedure naar meeneed geweest, zie HR 8 juli 2003, NJ 2003/711.

de controlerende functie van de raad leveren. Ook de aanbevelingen van de ombudsman kunnen immers leiden tot een beter inzicht in het functioneren van het gemeentelijk bestuur. Het voornemen bestaat ook voor het lokale niveau een externe klachtvoorziening verplicht te stellen. Een voorontwerp van wet tot aanvulling van de Awb en onder meer de Gemeentewet met een regeling voor het externe klachtrecht is inmiddels gepubliceerd. In paragraaf 1.3. is hierop nader ingegaan.

*Schrappen mogelijkheid van beroep op de raad*

Artikel 152 van de huidige Gemeentewet biedt de raad de mogelijkheid in zijn verordeningen beroep open te stellen tegen krachtens deze verordeningen genomen besluiten van het college of de burgemeester. Besluiten door het college in medebewind genomen zijn uitgesloten. Wel mag beroep worden opgesteld tegen besluiten, gebaseerd op een door de raad krachtens medebewind vastgestelde verordening. Deze bevoegdheid wordt wel gezien als een controlemogelijkheid van de raad op de uitvoering van zijn verordeningen door college of burgemeester.

In mijn ogen kan in een gemeentelijk bestel waarin het college bestuurt en de raad controleert de mogelijkheid van administratief beroep op de raad tegen besluiten van het college (of de burgemeester) niet worden gehandhaafd. Beroep is immers geen instrument van controle maar van bestuurlijke heroverweging. Ook de Staatscommissie adviseerde in deze zin. In het instrument van bestuurlijk heroverweging voorziet de reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht. Deze houdt in dat tegen een besluit van het college of de burgemeester bezwaar openstaat. De bezwaarschriftprocedure geeft het betrokken bestuursorgaan zelf de mogelijkheid zijn besluit te heroverwegen. Voor controle op de uitvoering door college en burgemeester staan de raad andere, betere, middelen ter beschikking.

Ook de Raad van State toonde zich in zijn advies over het voorstel van wet tot wijziging van onder andere de Gemeentewet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken 27 547) voorstander van afschaffing van de mogelijkheid van beroep op de gemeenteraad. De Raad wees ook op de ongeschiktheid van de gemeenteraad voor deze functie.

**4.4. Het recht van onderzoek van de raad**

*Algemeen*

Gemeenteraden beschikken thans niet zoals de Eerste en Tweede Kamer over een recht van enquête. Uiteraard kan de gemeenteraad wel onderzoek doen. Voor invoering van de huidige Gemeentewet in 1994 bestond op gemeentelijk niveau tot op zekere hoogte een geëxpliciteerd recht van onderzoek. Op grond van artikel 148 van de vorige gemeentewet konden gemeentebesturen inlichtingen vorderen die zij ter uitvoering van hun taak nodig achtten, van alle aan hen ondergeschikte ambtenaren en besturen, alsmede van het college en van de burgemeester. Dit artikel gaf bovendien de mogelijkheid inlichtingen door een commissie uit hun midden te doen inwinnen. In de huidige Gemeentewet zijn deze expliciete onderzoeksbepalingen niet opgenomen.

Het in de Wet op de Parlementaire Enquête uitgewerkte enquêterecht van de Eerste en Tweede Kamer biedt verschillende instrumenten die aan het recht de nodige scherpte geven, zoals de verplichting van getuigen en deskundigen om te verschijnen en de mogelijkheid getuigen en deskun-

digen onder ede te horen. Juist deze scherpste maakt het enquêterecht tot een belangrijke bevoegdheid ten behoeve van de controlerende taak.

De zwaarte van een dergelijk enquêterecht maakt een wettelijke grondslag noodzakelijk. De Staatscommissie is van mening dat het in een gedualiseerde situatie voor de raad van belang is te beschikken over dit belangrijke controle-instrument. De commissie tekent daar echter bij aan dat gezien het ingrijpende karakter dat voor de burger aan het gebruik van dwangmiddelen door een enquêtecommissie is verbonden, de wetgever tot een zorgvuldige afweging dient te komen tussen enerzijds het belang van een dergelijk gemeentelijk onderzoek en anderzijds de bezwaren die aan het gebruik van dwangmiddelen voor de burger zijn verbonden.

*Zorgvuldige afweging tussen de zwaarte van de bevoegdheden en de gevolgen van het gebruik daarvan voor de burger*

De regering deelt de conclusie van de Staatscommissie dat invoering van een recht van onderzoek van de raad noodzakelijk is om zijn controlerende functie ten opzichte van het college te versterken. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» is dit al aangegeven. Bij de vormgeving van dit recht van onderzoek moet echter zorgvuldig worden afgewogen of en in welke mate de raad over dwangmiddelen jegens burgers behoort te beschikken.

Bij het maken van die afweging heb ik mij laten leiden door het uitgangspunt dat een gemeentelijk onderzoeksrecht zich primair behoort te richten op het controleren van het door het college gevoerde bestuur. Dat betekent dat de noodzakelijke specifieke raadsbevoegdheden moeten worden toegespitst op diegenen die direct met dat collegebeleid te maken hebben, dat wil zeggen: (oud-)wethouders, (oud-)burgemeesters, (oud-)raadsleden, (oud-)commissieleden, (oud-)deelraadsleden, (oud-)leden van het dagelijks bestuur van een deelgemeente, en (oud-)gemeenteambtenaren. Anderen kunnen uiteraard wel vrijwillig meewerken aan een onderzoek. Het voert in mijn ogen te ver om alle gemeenteraden de mogelijkheid te geven medewerking van iedere inwoner van de eigen gemeente, laat staan iedere inwoner van Nederland, af te kunnen dwingen. Het belang van de raad om onderzoekingen te doen ten aanzien van onderwerpen die tot de gemeentelijke bevoegdheid behoren, weegt voor andere categorieën personen dan de aangeduide niet op tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen overheidsingrijpen. Welbewust is er derhalve van afgezien een ieder die werkzaamheden heeft verricht voor de gemeente, te verplichten tot medewerking aan het onderzoek. Hoewel ik inzie dat deze categorie van personen over relevante informatie kan beschikken, acht ik haar te weinig eenduidig om toe te voegen.

*Besluit tot het houden van een onderzoek*

Het besluit tot het houden van een onderzoek wordt genomen door de raad op verzoek van een of meer raadsleden. De uitvoering van het onderzoek geschiedt door een door de raad in te stellen onderzoekscommissie. Het is praktisch niet goed voorstelbaar dat het onderzoek door de raad als geheel wordt gedaan; een en ander nog los van de complicaties die een dergelijke figuur met zich zou brengen voor het horen van een raadslid in het kader van het onderzoek. De relevante bevoegdheden worden rechtstreeks aan de onderzoekscommissie worden toegekend. Verderop wordt hierop nog nader ingegaan.

Collegeleden kunnen, mede gelet op het onderwerp van het onderzoek, geen lid van een onderzoekscommissie zijn. Voor het overige staat het de



raad vrij ook niet-raadsleden tot commissielid te benoemen. Met name kleinere raden kunnen behoefte hebben aan externe deskundigheid. Omdat het gaat om een door de raad geëntameerd onderzoek, waarbij de onderzoekers over bijzondere middelen beschikken, is in het wetsvoorstel evenwel voorgeschreven dat ten minste de helft van het aantal leden van een onderzoekscommissie uit raadsleden bestaat. Bovendien dient het voorzitterschap in handen van een raadslid te zijn (art. 155a, vierde lid).

Het besluit tot het houden van een onderzoek bevat een omschrijving van het onderwerp van het onderzoek en een toelichting. De raad is vrij in het formuleren van het onderwerp van onderzoek, met dien verstande dat het onderwerp betrekking moet hebben op een onderdeel van het door het college gevoerde bestuur. De raad kan dus niet beleid van het Rijk of de provincie tot voorwerp van een gemeentelijk onderzoek maken. Wel is het bijvoorbeeld mogelijk onderzoek te doen naar de wijze waarop het college uitvoering heeft gegeven aan medebewindstaken in het kader van de Algemene bijstandswet. In het voorgestelde artikel 156, tweede lid, is bepaald dat de raad de bevoegdheid om een onderzoek in te stellen, niet kan overdragen.

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek beschikt de onderzoekscommissie van rechtswege over de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 155b en 155c. In dit opzicht is de systematiek van de Wet op de Parlementaire Enquête gevolgd. De omschrijving van het onderzoek bepaalt het kader waarbinnen de onderzoekscommissie haar bevoegdheden uitoefent. Dit betekent dus dat geen vragen kunnen worden gesteld of documenten kunnen worden opgevraagd, die niet in relatie tot het onderwerp van het onderzoek staan. Mocht dit toch gebeuren, dan behoeven deze vragen niet te worden beantwoord respectievelijk de documenten niet te worden verstrekt. Uiteraard dienen zowel de omschrijving als de samenstelling van de onderzoekscommissie algemeen bekend te worden gemaakt (artikel 155a, zesde lid).

Het is mogelijk dat het onderzoek zich uitstrekt tot bescheiden die bij de gemeente berusten en afkomstig zijn van het Rijk. Daarbij kan het voorkomen dat kennisneming van deze bescheiden door de onderzoekscommissie het belang van de Staat schaadt. In dat geval moet er een mogelijkheid zijn om te voorkomen dat de commissie van die bescheiden kennis neemt, omdat het belang van de Staat in beginsel zwaarder weegt dan het belang van het gemeentelijke onderzoek. Het tweede lid van artikel 155b biedt deze mogelijkheid. Degene van wie overlegging van de bescheiden wordt verzocht, moet op grond van genoemd lid zelf beoordelen of het belang van de Staat in het geding kan zijn door openbaarmaking van de bescheiden door de onderzoekscommissie. Indien daarvan sprake is, zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toestemming moeten worden gevraagd de gevraagde informatie aan de onderzoekscommissie te mogen overleggen. Indien deze toestemming wordt geweigerd, vindt overlegging niet plaats.

Het kan voorkomen dat tijdens het onderzoek blijkt dat de omschrijving van het onderwerp van onderzoek onvolledig of anderszins te beperkt is, waardoor de mogelijkheden van de onderzoekscommissie onvoldoende zijn om de onderste steen boven te halen. Om die reden is, evenals in de Wet op de Parlementaire Enquête, de bevoegdheid opgenomen de omschrijving van het onderwerp van het onderzoek, hangende de uitvoering ervan, te wijzigen. Ook een dergelijke wijziging behoort algemeen bekend te worden gemaakt (art. 155a, zesde lid).

### *Bevoegdheden ten behoeve van de uitvoering van een onderzoek*

Om een onderzoek goed te kunnen uitvoeren, beschikt de onderzoekscommissie over de volgende, in de voorgestelde artikelen 155b en 155c neergelegde bevoegdheden.

1. Zoals hiervoor reeds is aangegeven is de verplichting te voldoen aan de vordering om te worden gehoord als getuige of deskundige beperkt tot de in artikel 155c, eerste lid, met name genoemde categorieën personen. Van anderen kan vanzelfsprekend vrijwillige medewerking worden gevraagd. Degenen die verplicht zijn te verschijnen, zijn tevens verplicht een getuigenis af te leggen of als deskundige diensten te verlenen (art. 155c, derde lid).
2. De onder 1 bedoelde categorie personen is bovendien verplicht op verzoek van de onderzoekscommissie inzage te geven in bescheiden of daarvan afschrift te geven, waarbij een aparte regeling geldt voor stukken afkomstig van het Rijk (art. 155b, eerste en tweede lid).
3. Voorafgaand aan het verhoor van een getuige die verplicht is te verschijnen, kan de raad of de commissie besluiten dat het verhoor onder ede zal plaatsvinden (art. 155c, vierde lid). Het gevolg hiervan is dat op grond van artikel 207 van het Wetboek van Strafrecht vervolging mogelijk is wegens meened. Overigens kunnen verklaringen, afgelegd tijdens het onderzoek, niet leiden tot vervolging in rechte voor andere misdrijven of overtredingen of de verplichting getuigenis af te leggen (art. 155c, zevende lid).
4. Voor gemeenteambtenaren geldt bovendien de verplichting gevolg te geven aan vorderingen van de commissie die deze ter uitvoering van haar taak nodig oordeelt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het produceren van een overzicht van bij het onderwerp van het onderzoek betrokken personen of inventarisatie van relevante wet- en regelgeving (art. 155b, derde lid).

### *Gesprekken*

Het feit dat in de wet nadrukkelijk de bevoegdheid wordt toegekend in het openbaar getuigen en deskundigen te horen, laat onverlet dat ook de mogelijkheid bestaat informatieve gesprekken in beslotenheid te voeren. Bij parlementaire enquêtes wordt dit veel gedaan, mede ter voorbereiding op de openbare verhoren. Er bestaat geen verschijningsplicht bij dergelijke gesprekken.

### *Nadere regeling door de raad*

De voorgestelde artikelen 155a en volgende bevatten een aantal belangrijke elementen van het gemeentelijk onderzoeksrecht. Het is aan de raad overgelaten om het recht in een gemeentelijke verordening nader vorm te geven. Artikel 155d, eerste lid, noemt een aantal elementen die in elk geval in de verordening moeten worden opgenomen. Uit artikel 155d, tweede lid, volgt dat de raad de verplichting tot medewerking aan de commissie, zoals is neergelegd in de artikelen 155b en c, kan beperken ter voorkoming van het toebrengen van onevenredige schade aan het belang van de uitoefening van het beroep of het bedrijf van degene wiens medewerking wordt gevraagd of ter bescherming van het ambts- en beroepsgeheim.

Het is nodig deze bevoegdheden nadrukkelijk aan de raad toe te kennen omdat hiermee wordt afgeweken van de artikelen 155b en c, die kort

gezegd verplichten tot alle gevraagde medewerking. Wel kunnen op grond van artikel 155c, derde lid, getuigen en deskundigen zich verschonen wegens hun beroeps- of ambtsgeheim dus zonder dat regeling door de raad nodig is.

Ook kan de raad in de verordening op grond van artikel 155d, eerste lid, bepalingen opnemen ten aanzien van de geheimhouding van informatie die de commissie verkrijgt in een verhoor dat achter gesloten deuren plaatsvindt door artikel 18a, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing te verklaren. Omdat in de artikelen 155a, vierde lid, en 86, eerste lid, van de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing is verklaard, heeft de commissie de bevoegdheid te beslissen op grond van een belang genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) geheimhouding te betrachten over hetgeen in een gesloten vergadering aan de orde is gekomen. Op grond van het gewijzigde artikel 25, tweede lid, kan de onderzoekscommissie aan de raad geheimhouding opleggen ten aanzien van stukken die door de onderzoekscommissie aan de raad worden overgelegd. Het is dus, anders dan bij andere commissies op grond van artikel 86, tweede lid, niet mogelijk dat het college aan de onderzoekscommissie geheimhouding oplegt. Wel kan hij de commissie verzoeken vertrouwelijk met bepaalde informatie om te gaan. De commissie beslist vervolgens zelf.

#### *Documenten van instellingen van de EU*

Een apart punt van aandacht vergt de kennisneming en openbaarmaking door de onderzoekscommissie van documenten die afkomstig zijn van instellingen van de Europese Unie. Gerubriceerde stukken worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het niet goed denkbaar is dat deze onder het gemeentebestuur berusten.

Het Europese recht staat er niet aan in de weg dat documenten afkomstig van instellingen van de Europese Unie binnen het gemeentebestuur worden uitgewisseld. Dat betekent dat er geen bezwaar tegen bestaat dat de onderzoekscommissie – immers bestuursorgaan van de gemeente – kennis neemt van deze stukken. Wel zal de commissie moeten afwegen of er bezwaar bestaat tegen openbaarmaking van deze stukken bijvoorbeeld door middel van haar onderzoeksverslag. In geval van twijfel dient zij op basis van artikel 5 van de Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang tot de documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hierover het oordeel van de desbetreffende instelling in te winnen. In het geval het gaat om informatie afkomstig van andere Europese instellingen, internationale organisaties of andere staten zal de procedure overigens niet veel anders zijn gezien artikel 10, tweede lid, onder a, en artikel 5, derde lid, van de Wob. Ook kan de onderzoekscommissie op eigen gezag beslissen op grond van artikel 25, eerste lid, jo. artikel 10, tweede lid, aanhef en onder a of g, van de Wob de desbetreffende informatie niet openbaar te maken.

Indien de stukken van de Europese instelling via het Rijk bij de gemeente terecht zijn gekomen, is ook 155b, tweede lid, van belang. Op grond hiervan kan indien het belang van de Staat in het geding is bij openbaarmaking, hetgeen het geval kan zijn indien openbaarmaking de belangen van de Europese Unie zou schaden, een document alleen aan de commissie worden overgelegd met toestemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### *Rechtskarakter beslissingen*

De beslissingen die kunnen worden genomen op grond van de artikelen

155a tot en met 155c zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat daartegen bezwaar en beroep open staat. Het betreft de volgende besluiten:

- het besluit om een onderzoek in te stellen (artikel 155a, eerste lid);
- het besluit om de omschrijving van het onderzoek te wijzigen (artikel 155a, tweede lid);
- een vordering om documenten te verstrekken (155b, eerste lid);
- een vordering om als getuige of deskundige te verschijnen (artikel 155c, eerste lid);
- het besluit dat getuigen alleen worden verhoord na het afleggen van de eed of belofte (artikel 155c, vierde lid).

#### **4.5. Versterking van de financiële functie**

##### *Inleiding*

De Staatscommissie heeft aangegeven dat bezinning op verdere verbeteringen in de begrotings- en rekeningprocedure wenselijk is. De budgetcyclus zelf behoeft niet zozeer aanpassing, maar op een aantal gebieden zijn instrumenten die de kaderstellende en controlerende functies van de raad, alsmede en de bestuurlijke taak en de verantwoordingsplicht van het college faciliteren, wenselijk.

De behoefte aan bezinning op de budgetcyclus komt niet alleen voort uit de ontvlechting van raad en college, maar is ook wenselijk vanwege andere ontwikkelingen.

Een eerste ontwikkeling is dat de relatie tussen de gemeente en de burger is veranderd. Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft de emancipatie van de burger ertoe geleid dat burgers niet alleen een betrouwbare maar ook een responsieve (gemeentelijke) overheid wensen. Deze ontwikkeling heeft voor de budgetcyclus een specifieke implicatie, omdat burgers «waar voor hun geld» wensen.

Ook een tweede ontwikkeling, decentralisatie, heeft een eigen betekenis voor de begroting en rekening. De decentralisatie van veel, vaak omvangrijke en complexe taken (met een open einde karakter) van de rijksoverheid naar de gemeenten heeft tot gevolg dat de gemeenten aan de ene kant meer beleidsvrijheid hebben verkregen, maar aan de andere kant dat de taken complexer en risicovoller zijn geworden. Voorbeelden hiervan zijn de voorzieningen voor gehandicapten en de huisvesting van het onderwijs.

Andere ontwikkelingen die van belang zijn voor de gemeentefinanciën, zijn de toegenomen samenwerking tussen de publieke en private sector in de vorm van pps-constructies, de interne verzelfstandiging binnen de gemeenten en de toenemende noodzaak tot professionalisering van de financiële functie.

De genoemde ontwikkelingen hebben als effect gemeen dat het beleidsmatige karakter en het beleidsmatige belang van de begrotings- en rekeningprocedure sterk is toegenomen. Dit is de reden waarom vaak niet meer wordt gesproken over de budgetcyclus, maar over de financiële functie. De term financiële functie impliceert meer dan de term budgetcyclus; onder financiële functie worden alle aspecten begrepen die van belang zijn voor (de inrichting van) de financiën van de gemeentelijke huishouding. Het gaat daarbij om zaken als de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening, comptabiliteitsvoorschriften, treasuryfunctie (kasgeld-beheer), planning en control, kostprijzen, productbegroting, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Meer algemeen gesteld gaat het bij de financiële functie om de financiële processen, inclusief de financiële