

Opinie

Enquêterecht en enquête-onrecht

Drs. A. J. Bosman

1 Naar mijn opinie heeft de uitvoering van het recht van enquête in Nederland soms geleid tot voorbarige kritiek op en veroordeling van personen en hun handelingen door de publieke opinie. Mijn opinie geeft mij aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen over het recht van enquête volgens BW boek 2. Zijdelings betrek ik daarbij het parlementaire enquêterecht.

2 Het recht van enquête is geregeld in BW boek 2 titel 7. De ondernemingskamer (OK) van het gerechtshof te Amsterdam kan *één of meer personen* benoemen tot het instellen van een onderzoek naar het *beleid en de gang van zaken* van een rechtspersoon (NV, BV enz.). Het onderzoek kan het gehele beleid betreffen of een gedeelte ervan of betrekking hebben op een bepaald tijdvak.

De OK kan tot deze aktie overgaan op schriftelijk verzoek van aandeelhouders, werknemersverenigingen of op vordering van de procureur-generaal van het Amsterdamse gerechtshof.

De OK wijst het verzoek of de vordering slechts toe, wanneer blijkt van *gegronde redenen om aan een juist beleid te twifelen*.

De benoemde personen hebben nogal wat rechten om een juiste vervulling van hun taak mogelijk te maken, rechten die zij zo nodig met bijstand van de openbare macht kunnen afdwingen.

Het verslag van de uitkomst van het onderzoek wordt ter griffie van het gerechtshof te Amsterdam neergelegd. De OK kan bepalen dat het *verslag voor een ieder ter inzage ligt*.

De OK kan beslissen dat de kosten van het onder-

zoek worden verhaald op de verzoekers, *indien uit het verslag blijkt dat het verzoek niet op redelijke grond is gedaan*.

Indien uit het verslag van wanbeleid is gebleken kan de OK desgevraagd één of meer *voorzieningen* treffen bijvoorbeeld: schorsing of vernietiging van een besluit van bestuurders enz., schorsing of ontslag van bestuurders, ontbinding van de rechtspersoon.

Een nasleep van dergelijke voorzieningen kan inhouden dat betrokkenen aangesproken worden tot *schadeloosstellingen uit hoofde van hun aansprakelijkheid* als bestuurder.

Tenslotte is het instellen van beroep in cassatie tegen de beschikkingen van de OK geregeld.

3 Naast het recht van enquête in ondernemingsland bestaat in onze democratie ook het parlementaire enquêterecht. De regels die hiervoor gelden vertonen op belangrijke punten grote overeenstemming met het ondernemingsenquêterecht (of vice versa). Ook hierbij worden *één of meer personen* benoemd tot het instellen van een onderzoek, er moeten *gegronde redenen* zijn, het gaat over beleid en gang van zaken, oordelen kunnen worden geveld die na endossering door het parlement tot *verstreckende gevolgen voor betrokkenen* kunnen leiden.

4 De laatste jaren zijn enkele enquêtes uitgevoerd, die grote publieke belangstelling hebben getrokken (RSV, bouw, paspoorten, Ogem). Deze belangstelling betrof steeds de uitkomsten van het onderzoek maar ook het onderzoek zelf voor zover het in televisie- en andere mediaverslagen was te volgen.

Bij het aanschouwen van beeldverslagen, het kennis nemen van enquêteverslagen en perscommentaren heb ik mij vele malen afgevraagd of de uitoefening van het recht van enquête in de

Drs. A. J. Bosman
registeraccountant, was tot en met vorig jaar venoot van
Dijker en Doornbos (rechtsvoorganger Deloitte Dijsen
Dien), vervulde vele functies in het NivRA (o.m. voorzitter).

praktijk tot enquêterecht leidt. Als het onbarmhartige oog van de televisie bij het onderzoek – althans ten dele – aanwezig is oordeelt en veroordeelt het publiek reeds – al dan niet geleid door opinievormers.

In de schriftelijke verslagen worden veroordelingen en kritiek vastgelegd, meestal voor een ieder ter inzage, zonder dat de OK respectievelijk het parlement hun oordeel – waarom het tenslotte gaat – hebben geveld. Het recht wordt immers gesproken niet door de enquêteurs maar door de rechters van de OK en niet door de leden van parlementaire enquêtecommissies maar door het parlement. Zoals het tot dusver toegaat worden personen voortijdig en naar later blijkt soms ten onrechte beschadigd in hun eer en goede naam. Verwordt het enquêterecht hierdoor niet tot enquête-onrecht? Een en ander overwegende lijkt het mij de moeite waard om na te gaan of de procedures, toegepast bij enquêtes, voldoende rechtszekerheid bieden en of verbeteringen mogelijk zijn. Ook in dit maandblad mag hiervoor aandacht zijn omdat in vele gevallen bestuurders van ondernemingen en hun accountants mede tot de betrokkenen kunnen worden gerekend.

5 Ik attendeer op enkele punten.

a *'Een of meer personen'* kunnen worden benoemd. Wie dat kunnen zijn, aan welke eisen van deskundigheid, ervaring en reputatie zij behoren te voldoen, in hoeverre hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid zijn gewaarborgd staat niet in de regels beschreven.

Nu staat het voor mij vast dat bij de keuze van de te benoemen personen zo zorgvuldig mogelijk wordt gehandeld.

Onder de enquêteurs die tot nu toe zijn aangewezen heb ik echter geen leden van de rechterlijke macht kunnen ontdekken. Rechters zijn voor het leven benoemd en derhalve functioneel onafhankelijk. Dit leidt tot een attitude het recht te zoeken en uit te spreken. Van niet-rechters kan deze attitude niet ten volle en te allen tijde worden verwacht. Bij handhaving van het recht van enquête verdient het naar mijn opinie overweging in de regels op te nemen dat één van de enquêteurs tot de rechterlijke macht behoort.

b Er moet van *gegronde redenen* blijken om aan *een juist beleid te twijfelen* – anders komt er geen enquête. De vraag rijst hoe de OK vaststelt of van gegronde redenen is gebleken. Dit onttrekt zich aan de beoordeling. Opspraak, publieke aandrang en dergelijke kunnen niet zonder meer redenen zijn omdat daarmee niets over de gegrondheid vast staat. Is kennelijke mislukking van gevoerd beleid (bijvoorbeeld faillissement of surséance van betaling) een gegronde reden om aan een juist beleid te twijfelen? Naar mijn inzicht behoeft dit geenszins het geval te zijn. Op het eerste gezicht lijkt dit wel zo – het beleid is immers mislukt en derhalve valt te twijfelen aan de juistheid van het beleid. Maar het eerste gezicht kan gezichtsbedrog zijn. Mislukt beleid is niet synoniem met onjuist beleid.

Ondernemers nemen risico's, moeten ook risico's nemen uit hoofde van hun functie. Dit betekent dat beleid kan mislukken. *Achteraf* kan zulks worden geconstateerd. *Achteraf* kan echter veelal niet worden vastgesteld of gegeven alle van belang zijnde omstandigheden ten tijde van het nemen van beslissingen onjuist beleid is gevoerd.

De vraag – hoe stelt de OK vast of van gegronde redenen is gebleken – blijft dus staan. Nadere precisering komt mij gewenst voor ook al onderkent het BW de mogelijkheid dat uit het verslag blijkt dat het verzoek niet op redelijke grond is gedaan. Deze situatie ware te voorkomen.

c Over de te volgen procedures bij een enquête is weinig geregeld. De praktijk wijst uit dat (eventuele) betrokkenen gehoord worden en alle gelegenheid krijgen op schriftelijke en mondelinge vragen te antwoorden. Van mondelinge 'verhoren' worden keurige notulen gemaakt. *Hoor en wederhoor schijnen* derhalve evenals in normale rechtzaken afdoende *te worden toegepast*. Dit is echter slechts schijn. De enquêteurs nemen tijdens het horen van betrokkenen geen standpunten in, zij vragen informatie en toelichtingen en behouden zich hun oordeel voor. Er is ook geen aanklager waarmee discussie mogelijk is. Een gevolg van deze werkwijze kan zijn dat betrokkenen, die gehoord zijn, bij het lezen van het verslag en de daarin opgenomen gevolgtrekkingen pas dan goed beginnen te begrijpen waar men met