

## Onderzoeksverordening van Provinciale Staten van Groningen

Gedeputeerde Staten van Groningen maken bekend dat Provinciale Staten op 5 juni 2024, nr. 4.d, voordracht van het presidium nr. 2024-014569, afdeling SG, dossiernummer K57546, hebben besloten tot vaststelling van de Onderzoeksverordening van Provinciale Staten van Groningen. Het besluit luidt als volgt:

### PROVINCIALE STATEN van Groningen:

Gelezen het statenvoorstel van het presidium 26 april 2024, nr. 2024-014569, SG;  
Gelet op de artikelen 145, 151 en 151a achtste lid Provinciewet;  
Gelet op artikel 143a lid 4 Provinciewet;

### BESLUITEN:

1. Vast te stellen hetgeen volgt:

### ONDERZOEKSVERORDENING VAN PROVINCIALE STATEN VAN GRONINGEN

#### Paragraaf 1: Algemeen

#### Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. College: het college van gedeputeerde staten.
- b. Commissaris: de commissaris van de Koning.
- c. Enquêtecommissie: een commissie als bedoeld in artikel 151a, derde lid, van de Provinciewet.
- d. Provinciale enquête: een onderzoek als bedoeld in artikel 151a, eerste lid, van de Provinciewet.
- e. Onderzoekscommissie: een commissie ingesteld op grond van artikel 82 Provinciewet, die onderzoek doet naar het door het college of de commissaris gevoerde bestuur zoals beschreven in artikel 2 van deze verordening.
- f. Statenonderzoek: een onderzoek naar het door het college van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur of het handelen van de Provinciale Staten zelf.
- g. Voorbereidingscommissie: een commissie ingesteld op grond van artikel 82 Provinciewet die tot doel heeft te onderzoeken of het Provinciale enquêterecht gebruikt moet worden of het besluit tot het houden van een Provinciale enquête voorbereid.

#### Paragraaf 2: Statenonderzoek

#### Artikel 2. Statenonderzoek

1. Provinciale Staten kunnen op voorstel van een of meer van hun leden een onderzoek instellen.
2. Het besluit tot het instellen van een onderzoek bevat een omschrijving van het onderwerp van onderzoek en een toelichting. Deze omschrijving kan tijdens het onderzoek door Provinciale Staten worden gewijzigd.
3. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoekscommissie ex. artikel 82 Provinciewet.
4. Met uitzondering van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 167 en 179 Provinciewet is niemand verplicht medewerking te verlenen aan het onderzoek.
5. De grondslag voor het onderzoek kan door Provinciale Staten indien nodig gaandeweg het onderzoek worden gewijzigd, al dan niet op voorstel van de onderzoekscommissie, naar een onderzoek op grond van artikel 151a, eerste lid Provinciewet.
6. Alvorens te besluiten een Statenonderzoek te houden kunnen Provinciale Staten besluiten tot het (laten) verrichten van een voorbereidend onderzoek, eveneens op grond van dit artikel.

#### Paragraaf 3: Provinciale enquête (artikel 151a, eerste lid Provinciewet) *Vorbereidingscommissie*

#### Artikel 3: Vorbereidingscommissie

1. Alvorens te besluiten een Provinciale enquête te houden op grond van artikel 151a, eerste lid Provinciewet kunnen Provinciale Staten besluiten tot het (laten) verrichten van een voorbereidend onderzoek.
2. Provinciale Staten dragen een voorbereidend onderzoek op aan een commissie ex. artikel 82 Provinciewet.

3. De voorbereidingscommissie aan wie het voorbereidend onderzoek is opgedragen, beschikt niet over de bevoegdheden als vermeld in de artikelen 151b, 151c en 151d van de Provinciewet.

#### ***De enquêtecommissie***

#### **Artikel 4: Leden enquêtecommissie**

De enquêtecommissie als bedoeld in art. 151a, derde lid Provinciewet bestaat uit een even aantal leden met evenveel leden van coalitie- als oppositiepartijen, tenzij er zwaarwegende redenen zijn de commissie op andere wijze samen te stellen.

#### **Artikel 5: Voorzitter/plaatsvervangend voorzitter**

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

#### **Artikel 6: Beëindiging van het lidmaatschap**

Als het lidmaatschap van een lid van de enquêtecommissie gedurende het onderzoek eindigt brengt het lid Provinciale Staten en de voorzitter van de enquêtecommissie zo spoedig mogelijk op de hoogte.

#### **Artikel 7: Beraadslagingen**

1. De enquêtecommissie beraadslaagt als een lid dat nodig acht.
2. De voorzitter nodigt de leden van de enquêtecommissie uit voor de beraadslagingen en vermeld daarbij de datum, het tijdstip en de locatie.
3. De enquêtecommissie beraadslaagt achter gesloten deuren.

#### **Artikel 8: Bijstand**

1. De bepalingen over ambtelijke bijstand, zoals genoemd in de Verordening ambtelijke bijstand provincie Groningen 2019 zijn niet van toepassing.
2. De enquêtecommissie kan besluiten derden in te schakelen voor het uitvoeren van opdrachten die zij in het kader van de onderzoeksopdracht en de uitoefening van haar taak nodig acht.

#### ***De onderzoekbevoegdheden***

#### **Artikel 9: Uitoefenen bevoegdheden**

1. De enquêtecommissie kan de haar verleende bevoegdheden uitoefenen met ingang van de dag waarop het besluit tot het instellen van de enquêtecommissie door Provinciale Staten is genomen, totdat de enquêtecommissie door Provinciale Staten dan wel op grond van artikel 17, tweede lid van deze verordening wordt ontbonden.
2. De enquêtecommissie oefent haar bevoegdheden slechts uit voor zover dat naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie voor de vervulling van haar taak nodig is.

#### **Artikel 10: Voorgesprekken**

1. De enquêtecommissie kan besluiten voorgesprekken te houden met personen, zoals bijvoorbeeld genoemd in artikel 151b, eerste lid, Provinciewet. Deze voorgesprekken vinden plaats achter gesloten deuren.
2. Een getuige of deskundige met wie de enquêtecommissie een voorgesprek voert is niet ook lid van de enquêtecommissie.
3. Niemand is verplicht tot medewerking aan een voorgesprek.
4. De voorgesprekken worden gevoerd in een besloten vergadering van de enquêtecommissie, met als gevolg dat de leden van de enquêtecommissie geheimhouding bewaren over dat wat hun tijdens het voorgesprek ter kennis komt, tenzij uitdrukkelijk anders wordt overeengekomen met betrokkenen.
5. Van het voorgesprek kan een geluidsregistratie en een verslag worden gemaakt. Het vierde lid is hierop mede van toepassing.

#### **Artikel 11: Vorderen van schriftelijke informatie**

1. Voordat de enquêtecommissie overgaat tot een vordering, als bedoeld in artikel 151b Provinciewet, kan zij aan de personen, zoals genoemd in artikel 151b, eerste lid, Provinciewet, een verzoek doen tot het verschaffen van informatie.

2. Een vordering zal schriftelijk worden gedaan en aangetekend worden verzonden of tegen een gedagtekend ontvangstbewijs worden uitgereikt.
3. Als niet wordt voldaan aan de vordering zal de enquêtecommissie aangifte doen op grond van artikel 192 Wetboek van Strafrecht. Voordat de enquêtecommissie hiertoe overgaat, wordt degene aan wie de vordering is gericht in de gelegenheid gesteld binnen twee weken na dagtekening alsnog aan de vordering te voldoen. Hierbij wordt vermeld dat de enquêtecommissie overgaat tot het doen van aangifte als niet wordt voldaan aan de vordering.

#### **Artikel 12: Het oproepen van getuigen en deskundigen voor verhoor**

1. De voorzitter van de enquêtecommissie roept een persoon die zij als getuige of deskundige wil horen bij aangetekende brief op, hetzij in persoon, hetzij op de woonplaats, hetzij op het werkadres van de persoon.
2. De oproep maakt melding van dag, uur en plaats van het verhoor, van de feiten waarover informatie wordt verlangd en van de gevolgen, verbonden aan het niet verschijnen op het verhoor.
3. De oproep wordt ten minste acht werkdagen voor de datum van het verhoor aan de getuigen en deskundigen toegezonden.
4. Binnen drie werkdagen na verzending van de oproep kunnen de getuigen en deskundigen onder opgaaf van redenen de voorzitter verzoeken het tijdstip van het verhoor te wijzigen.
5. De beslissing van de voorzitter op het verzoek van getuigen of deskundigen het tijdstip van het verhoor te wijzigen wordt uiterlijk acht dagen voor het verzochte tijdstip van het verhoor aan de betrokken getuige of deskundige medegedeeld.
6. In afwijking van het derde lid kan de enquêtecommissie bepalen dat het verhoor eerder plaats vindt dan op de achtste dag na verzending van de oproep als:
  - a. naar het redelijk oordeel van de enquêtecommissie in het belang van de Provinciale enquête een verhoor op een kortere termijn nodig is; of
  - b. de betrokken getuige of deskundige met een kortere termijn instemt.
7. Als een getuige of deskundige geen gehoor geeft aan de oproep zal de enquêtecommissie aangifte doen op grond van artikel 192 Wetboek van Strafrecht. Voordat de enquêtecommissie hiertoe overgaat, wordt degene aan wie de oproep is gericht in de gelegenheid gesteld binnen twee weken na dagtekening alsnog aan de oproep te voldoen. Hierbij wordt vermeld dat de enquêtecommissie overgaat tot het doen van aangifte als niet wordt voldaan aan de oproep.

#### **Artikel 13: Horen onder ede**

1. De enquêtecommissie besluit, alvorens het eerste getuigenverhoor plaatsvindt, of alle getuigen uitsluitend verhoord worden na het afleggen van de eed of belofte.
2. Voorafgaande aan het verhoor leggen getuigen en deskundigen, mits zo bepaald door de enquêtecommissie, in handen van de voorzitter de eed of de belofte af dat zij de gehele waarheid en niets dan de waarheid zullen zeggen.
3. Als de enquêtecommissie het vermoeden heeft dat getuigen na het afleggen van de eed niet de waarheid spreken tijdens verhoren dan doet de enquêtecommissie aangifte op grond van artikel 207 Wetboek van Strafrecht. Voordat de enquêtecommissie hiertoe overgaat, wordt degene die wordt verhoord op de hoogte gebracht van de vermoedens van de enquêtecommissie en in de gelegenheid gesteld alsnog aan de verplichtingen te voldoen door naar waarheid te antwoorden.

#### **Artikel 14: Toehoorders en de pers bij openbare verhoren**

1. Het geven van tekenen van goed- of afkeuring of het op andere wijze verstoren van de orde van de verhoren is verboden.
2. De voorzitter is bevoegd toehoorders die op enigerlei wijze de orde van de verhoren verstoren te doen vertrekken.
3. De enquêtecommissie kan, in afwijking van wat in het eerste lid is bepaald, besluiten dat in het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen er geen toehoorders en pers worden toegelaten tijdens de verhoren.

#### **Artikel 15: Geluid-, film- en beeldregistraties**

1. De enquêtecommissie bepaalt op welke manier de verhoren openbaar zijn of worden gemaakt.
2. Degenen die tijdens de verhoren geluid-, film-, of beeldmateriaal willen maken doen hiervan mededeling aan de voorzitter en gedragen zich naar de aanwijzingen van de voorzitter.
3. De enquêtecommissie kan, in afwijking van wat in het eerste is bepaald, besluiten dat in het belang van het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen er door toehoorders en pers geen of maar beperkt geluid-, film-, of beeldmateriaal mag worden gemaakt tijdens de verhoren.

#### **Artikel 16: Verslaglegging verhoor**

1. De enquêtecommissie bepaalt op welke manier verslag wordt gemaakt van de verhoren.
2. Het verslag vermeldt de namen van de aanwezigen en hun hoedanigheid voor zover van belang.

3. Als de enquêtecommissie een schriftelijk verslag maakt van de verhoren dan wordt dat verslag ondertekend door de voorzitter. De enquêtecommissie kan bepalen het schriftelijke verslag ter verificatie voor te leggen aan de gehoorde getuige of deskundige.

### **Onderzoeksbevindingen**

#### **Artikel 17: Afronding onderzoek**

1. De enquêtecommissie legt haar bevindingen vast in een openbaar rapport dat zij aan Provinciale Staten voorlegt.
2. Nadat de bevindingen van het onderzoek aan Provinciale Staten zijn voorgelegd is de enquêtecommissie ontbonden.
3. Met ingang van de dag dat enquêtecommissie wordt ontbonden, gaan over op Provinciale Staten:
  - a. de bescheiden die op verzoek of vordering aan de enquêtecommissie zijn verstrekt;
  - b. de beeld- of geluidsregistratie en verslagen van de voorgesprekken en (openbare)verhoren;
  - c. de documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad; en
  - d. andere documenten die de enquêtecommissie van belang acht.
4. Het voorleggen van de bevindingen van het onderzoek gaat gepaard met een voorstel van de enquêtecommissie over het al dan niet opheffen van de geheimhouding op -onderdelen- van stukken van het onderzoeksdossier, zoals genoemd in het voorgaande lid.
5. De griffie draagt zorg voor archivering van de bescheiden van het onderzoek in overeenstemming met de geldende voorschriften voor het bewaren van geheime en openbare stukken.

#### **Artikel 18: Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie in het Provinciaal blad.

#### **Artikel 19: Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als: Onderzoeksverordening van Provinciale Staten van Groningen.

2. Budget vrij te maken op het moment dat provinciale staten besluiten een onderzoek in te stellen en het onderwerp bekend is.
3. De verordening onder 1 in werking te laten treden op de dag na publicatie in het Provinciaal blad.

*Groningen, 5 juni 2024*

*Provinciale Staten voornoemd:*

*F.J. Paas, voorzitter*

*H. Engels-van Nijen, griffier*

## **Toelichting op de onderzoeksverordening van Provinciale Staten van Groningen.**

### **1. Algemeen**

Artikel 151a, achtste lid Provinciewet stelt het verplicht een onderzoeksverordening op te stellen die het Provinciale enquêterecht van Provinciale Staten verder regelt en waarin in ieder geval de ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie wordt opgenomen. Deze verordening regelt die ambtelijke ondersteuning en werkt het Provinciale enquêterecht verder uit. Het Provinciale enquêterecht is het meest vergaande controle-instrument van Provinciale Staten. De wettelijke regeling is vrij summier en daardoor ingewikkeld. Het gebruik van het controle-instrument heeft daarom baat bij een verdere uitwerking die meer duidelijkheid geeft.<sup>1</sup> Dit heeft als voordeel dat als Provinciale Staten besluiten een Provinciale enquête te houden al duidelijk is hoe het controle-instrument gebruikt zal worden.

In deze verordening is ook het gewone Statenonderzoek opgenomen. Provinciale Staten kunnen ook de wens hebben een onderzoek te houden naar het door het college van gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning gevoerde bestuur en naar het eigen handelen van Provinciale Staten, waarbij de vergaande bevoegdheden van het Provinciale enquêterecht niet nodig zijn. Een directe wettelijke grondslag voor een dergelijk onderzoek ontbreekt in de Provinciewet, maar kan worden ge-

<sup>1</sup> | I. de Haan, *De functionele waarde van het lokale enquêterecht*, Wolf Legal Publishers, 2021, p. 241 e.v.

houden op grond van artikel 82 Provinciewet en 151 Provinciewet.<sup>2</sup> Op grond van artikel 82 Provinciewet kunnen Provinciale Staten aan een commissie opdragen onderzoek te doen en op grond van artikel 151 Provinciewet kan informatie gevraagd worden aan het college en de commissaris van de Koning. Op grond van artikel 167 en 179 Provinciewet zijn het college en de commissaris van de Koning verantwoordelijk schuldig aan Provinciale Staten over het door hen gevoerde bestuur en moeten zij daarover inlichtingen verschaffen.

Door het opnemen van het Statenonderzoek in deze verordening wordt duidelijk welke onderzoeksbevoegdheden Provinciale Staten hebben.

## 2. Artikelsgewijze toelichting

### Paragraaf 1: Algemeen

#### Artikel 1: Begripsbepaling

In dit artikel worden de meest belangrijke begrippen gedefinieerd.

### Paragraaf 2: Staten onderzoek

#### Artikel 2: Statenonderzoek

1.

Dit artikel biedt de grondslag voor het houden van een Statenonderzoek. Niet nader is aangeduid waar het Statenonderzoek op gericht moet zijn. Dit betekent dat Provinciale Staten onderzoek kunnen doen naar bijvoorbeeld het door het college gevoerde bestuur én het eigen handelen van Provinciale Staten, anders dan bij het Provinciale enquêterecht waar het eigen handelen van Provinciale Staten niet onderwerp van onderzoek mag zijn. Uit onderzoek naar het lokale enquêterecht is gebleken dat er bij de volksvertegenwoordiging vaak de behoefte bestaat ook het eigen handelen (evaluerend) te onderzoeken.<sup>3</sup>

2.

Door te bepalen dat in het besluit tot het houden van een Statenonderzoek ook het onderwerp van het onderzoek wordt omschreven met een toelichting wordt gewaarborgd dat het onderwerp van het onderzoek beschikt over de legitimatie van Provinciale Staten en ook maakt het aan alle mogelijke betrokkenen duidelijk waar het onderzoek zich op richt. Het voorkomt dat het onderzoeksonderwerp gaandeweg het onderzoek wordt gewijzigd, zonder dat het kan steunen op de steun van Provinciale Staten.

3.

Het uitvoeren van het Statenonderzoek door een commissie ex. artikel 82 Provinciewet heeft als voordeel dat de onderzoekscommissie bevoegdheden heeft zoals het kunnen opleggen van geheimhouding, wat wenselijk kan zijn tijdens het onderzoek. Provinciale Staten kunnen bij het instellen van de onderzoekscommissie bepalen wat de specifieke taken van de onderzoekscommissie zijn tijdens het onderzoek.

4.

Het opleggen van een medewerkingsverplichting, anders dan is bepaald in artikel 167 en 179 Provinciewet, kan alleen wettelijk omdat een dergelijke bepaling inbreuk maakt op grondrechten van betrokkenen en die kunnen alleen bij wet in formele zin ingeperkt worden. Dat in de verordening wordt opgenomen dat niemand verplicht is mee te werken is daarmee juridisch een overbodige bepaling, maar heeft als functie een belangrijk verschil te benadrukken tussen het Statenonderzoek en de Provinciale enquête en zo onduidelijkheid daarover te voorkomen.

5.

Het kan zijn dat tijdens het Statenonderzoek blijkt dat er meer vergaande bevoegdheden nodig zijn voor het verkrijgen van alle benodigde informatie. Het kan dan wenselijk zijn het onderzoek op te schalen naar een Provinciale enquête. Dat kan alleen als Provinciale Staten daartoe besluiten. De onderzoekscommissie kan daarvoor wel een voorstel doen. Ook deze bepaling is juridisch gezien niet noodzakelijk. Provinciale Staten kunnen altijd beslissen een Provinciale enquête te houden en het Statenonderzoek te beëindigen. Deze bepaling heeft als doel te benadrukken dat in het kader van het proportioneel gebruik van de controle-instrumenten de mogelijkheid bestaat te starten met een Statenonderzoek dat, indien nodig, kan worden opgeschaald.

6.

Gekozen kan worden een voorbereidend Statenonderzoek te houden naar de vraag in hoeverre het houden van een Statenonderzoek daadwerkelijk wenselijk is.

2 ) I. de Haan, 2021, p. 16/17

3 ) I. de Haan, 2021, p. 216

## **Paragraaf 3: Provinciale enquête**

### **3.1. De enquêtecommissie**

#### **Artikel 3: Voorbereidingscommissie**

1.

Als Provinciale Staten twijfelen over het al dan niet gebruiken van het Provinciale enquêterecht of als ze het besluit een Provinciale enquête te houden (meer uitgebreid of inhoudelijk) willen laten voorbereiden dan kan daarvoor een voorbereidingscommissie worden benoemd. Ondanks dat deze voorbereidingscommissie dezelfde wettelijke grondslag heeft als de onderzoekscommissie, namelijk artikel 82 Provinciewet, zijn het twee verschillende commissies. De voorbereidingscommissie is specifiek gericht op de vraag of een Provinciale enquête gehouden moet gaan worden of op het voorbereiden van het formele besluit een Provinciale enquête te gaan houden.

2.

Gekozen is het vooronderzoek op te laten dragen aan een commissie ex. artikel 82 Provinciewet. Het vooronderzoek opdragen aan een formele commissie heeft als voordeel dat deze voorbereidingscommissie beschikt over formele bevoegdheden zoals het opleggen van geheimhouding.

3.

Een commissie ex. artikel 82 Provinciewet heeft nooit de bevoegdheden uit de artikelen 151a Provinciewet e.v., omdat daarvoor een enquêtecommissie ingesteld moet worden op grond van artikel 151a, eerste lid Provinciewet. Deze bepaling is daarmee overbodig. Toch is besloten deze bepaling in de verordening op te nemen om mogelijke verwarring tussen de bevoegdheden te voorkomen.

#### **Artikel 4: Leden enquêtecommissie**

De Provinciewet bepaalt in artikel 151a, derde lid dat een enquêtecommissie bestaat uit minimaal drie Statenleden. Het is aan Provinciale Staten te bepalen hoeveel leden een enquêtecommissie krijgt. In de verordening is niet de specifieke omvang van de enquêtecommissie bepaald. De omvang van een enquêtecommissie kan afhangen van het aantal fracties in Provinciale Staten, het onderwerp van het onderzoek, de omvang van het onderzoek etc. In deze verordening is wel bepaald dat een enquêtecommissie altijd een even aantal leden heeft en de coalitie- en oppositiepartijen daarbij met evenveel leden zijn vertegenwoordigd. Dit voorkomt mogelijke politieke besluitvorming binnen de enquêtecommissie ten gevolge van ongelijke verhoudingen tussen coalitie- en oppositiepartijen. Om zwaarwegende redenen kan worden afgeweken van deze bepaling. Zwaarwegende redenen zijn bijvoorbeeld: het vertrek van een commissielid op het moment dat het onderzoek al ver gevorderd is of bijna wordt afgerond waardoor een nieuw commissielid niet veel waarde meer toevoegt, het voor een nieuw commissielid te lang duurt zich in te lezen in het tot zover verrichte onderzoek of wanneer er geen gegadigden zijn voor de positie en Provinciale Staten akkoord gaan met het niet opvullen van de plek van het vertrekkende commissielid.

#### **Artikel 5: Voorzitter/plaatsvervangend voorzitter**

Een enquêtecommissie is gebaat bij een goede voorzitter die de enquêtecommissie leidt, het gezicht is van de enquêtecommissie en verantwoordelijk is voor de eenheid binnen de enquêtecommissie. Dit artikel regelt de bevoegdheden van de voorzitter van de enquêtecommissie.

#### **Artikel 6: Beëindiging van het lidmaatschap**

Provinciale Staten benoemen de leden van de enquêtecommissie. Het is inherent aan die bevoegdheid dat Provinciale Staten ook kunnen besluiten het onderzoek te stoppen of de samenstelling van de enquêtecommissie te wijzigen. Ook eindigt het lidmaatschap van de enquêtecommissie van rechtswege als een lid van de enquêtecommissie niet langer lid van Provinciale Staten is, op eigen initiatief of omdat diegene bij verkiezingen niet wordt herkozen of wanneer een commissielid besluit uit de enquêtecommissie te stappen. In het geval dat het lidmaatschap eindigt, anders dan na verkiezingen, regelt dit artikel dat het vertrekkende commissielid daarvan Provinciale Staten en de voorzitter van de enquêtecommissie op de hoogte brengt.

#### **Artikel 7: Beraadslaging**

1/2.

Dit artikel regelt wanneer de enquêtecommissie beraadslaagt. Dat niet over vergaderen wordt gesproken heeft te maken met de wettelijk term die hier wordt gehanteerd. De wet maakt namelijk een onderscheid tussen beraadslaging (waar vergaderingen van de enquêtecommissie onder vallen) en de verhoren, die niet vallen onder de beraadslaging van de enquêtecommissie. Dit is relevant voor de vraag of mensen vallen onder de reikwijdte van immuniteit op de grond van artikel 22 Provinciewet. De wetgever

heeft getuigen die verhoord worden en de commissieleden zelf namelijk uitgezonderd van deze immuniteit, door de verhoren niet de laten vallen onder de beraadslaging van de enquêtecommissie.

3.

Bepaald is dat de enquêtecommissie achter gesloten deuren vergadert. Het is tijdens het onderzoek van groot belang dat de enquêtecommissie ongestoord haar werk kan doen. Dit komt de objectiviteit van het onderzoek ten goede, doordat wordt voorkomen dat derden zich mengen in het werk van de enquêtecommissie. Bij besloten vergaderingen geldt van rechtswege geheimhouding voor alles wat in de besloten vergaderingen wordt besproken, op grond van artikel 151a, vierde lid jo. artikel 23, vierde lid Provinciewet. Bij schriftelijke informatie moet de enquêtecommissie nog wel beslissen of geheimhouding wordt opgelegd. Ook de opgelegde geheimhouding draagt bij aan het ongestoord en objectief verrichten van het onderzoek door de enquêtecommissie.

#### **Artikel 8: Ambtelijke bijstand**

1.

De wet bepaalt enkel dat de ambtelijke ondersteuning van de enquêtecommissie bij verordening moet worden geregeld. Het gaat dan om ambtelijke ondersteuning anders dan door de griffie, die op grond van de Provinciewet de Statencommissies al ondersteund. Uit onderzoek naar het lokale enquêterecht is gebleken dat het niet wenselijk is de enquêtecommissie te laten ondersteunen door ambtenaren vanuit de ambtelijke organisatie, anders dan de griffie.<sup>4</sup> Ambtenaren worden dan gedwongen in een loyaliteitsconflict tussen het werken voor het college en het ondersteunen van het onderzoek naar datzelfde college, hun leidinggevenden en hun collega's. Dit is de reden dat de bepalingen over ambtelijke bijstand, zoals genoemd in de Verordening ambtelijke bijstand provincie Groningen 2019, buiten toepassing worden verklaard.

2.

Enquêtecommissies zullen veelal de noodzaak voelen zich te laten ondersteunen door externe ondersteuners. Deze bepaling geeft de enquêtecommissie expliciet deze mogelijkheid.

#### **Artikel 9: Uitoefenen bevoegdheden**

1.

In het eerste lid van dit artikel wordt duidelijk wanneer de enquêtecommissie haar bevoegdheden kan uitoefenen. Deze bepaling vloeit al voort uit de wettelijke bepaling en is ter verduidelijking in deze verordening opgenomen.

2.

Het tweede lid legt de enquêtecommissie de verplichting op haar bevoegdheden evenredig te gebruiken. Bij het evenredigheidsbeginsel gaat het erom dat het gebruik van de bevoegdheden zo min mogelijk negatieve of nadelige gevolgen heeft voor getuigen. Soms moeten de belangen van een getuige worden geschaad om het algemeen belang te dienen. Die nadelige gevolgen moeten zoveel mogelijk worden beperkt en evenredig zijn aan dat wat het gebruik van de bevoegdheden oplevert. Deze bepaling dient het belang van het proportioneel gebruiken van het Provinciale enquêterecht.

#### **Artikel 10: Voorgesprekken**

1/2.

Wettelijk is niet vastgelegd dat de enquêtecommissie voorgesprekken kan voeren. Voorgesprekken kunnen van grote waarde zijn voor het onderzoek.<sup>5</sup> Het staat de enquêtecommissie juridisch vrij vrijblijvend gesprekken te voeren met iedereen die daaraan vrijwillig wil meewerken. Hiervoor is formeel geen juridische grondslag nodig. Het voeren van voorgesprekken kan echter verwarring opleveren, doordat betrokkenen niet goed weten wat het verschil is met de openbare verhoren, wat gebeurt met de gegeven informatie en wat hun rechten en plichten zijn. Dit artikel verschaft daarover meer duidelijkheid.

3/4

Bepaald is dat voorgesprekken achter gesloten deuren plaatsvinden. Door deze bepaling rust van rechtswege geheimhouding op de gevoerde voorgesprekken. Met betrokkenen kan uitdrukkelijk worden overeengekomen dat de gegeven informatie in het onderzoek mag worden gebruikt. Getuigen zijn vaak eerder bereid mee te werken als ook wordt afgesproken dat de informatie die ze hebben gegeven op zo'n manier gebruikt wordt dat het wel openbaar mag worden, maar op zo'n manier dat het niet tot de persoon te herleiden is. Vaak kan dit ervoor zorgen dat het openbaar horen van die getuigen niet meer noodzakelijk is voor het verkrijgen van de benodigde informatie. Op die manier wordt de persoonlijke

4 ) I. de Haan, 2021, p. 18,57/58, 213

5 ) I. de Haan, 2021, p.221

levenssfeer van getuigen beschermd zonder dat het afbreuk doet aan de inhoud van de onderzoeksuitkomsten. Ook dergelijke afspraken moeten uitdrukkelijk overeen worden gekomen. Uitdrukkelijk overeenkomen wil zeggen dat getuigen bijvoorbeeld een verklaring ondertekenen waarin zij toestemming geven voor het gebruik van de gegeven informatie binnen het onderzoek.

#### **Artikel 11: Vorderen van schriftelijke bescheiden**

1.

In het kader van het proportioneel gebruik van de onderzoeksbevoegdheden is het van belang dat eerst om schriftelijke informatie wordt verzocht en informatie pas formeel wordt gevorderd als de verzochte informatie niet wordt verkregen. Een vordering legt de medewerkingsplicht op aan de in de wet genoemde personen en dus ook de mogelijkheid hen strafrechtelijk te vervolgen als zij niet aan de verplichting voldoen.

2.

Het is van belang dat aan getuigen duidelijk wordt gemaakt dat informatie gevorderd wordt en welke gevolgen daaraan verbonden zijn, om te voorkomen dat daar misverstanden over bestaan. Het tweede artikel bepaalt in welke vorm informatie moet worden gevorderd. Als de vordering ziet op stukken waarop het college geheimhouding heeft opgelegd, dan moeten ook de geheime stukken aan de enquêtecommissie worden overlegd. De geheimhouding onttrekt het college niet aan de plicht aan de vordering te voldoen. Het is vervolgens aan de enquêtecommissie om te bepalen of zij de geheimhouding handhaven. Als geheime stukken van het college worden overlegd aan de enquêtecommissie dan hoeven deze stukken niet ook ter inzage gelegd worden voor de rest van de Provinciale Staten. Na afronding van het onderzoek kunnen Provinciale Staten alle onderliggende stukken, dus ook de geheime stukken, inzien.

3.

Het opleggen van verplichtingen heeft alleen nut als het nakomen van die verplichtingen kan worden afgedwongen. Zijn er geen dwangmiddelen of worden die niet gebruikt, dan heeft het opleggen van een verplichting minder nut. Door in de verordening op te nemen dat bij het niet voldoen aan de medewerkingsplicht de enquêtecommissie aangifte zal doen, wordt de plicht mee te werken geeffectueerd. Voor deze bevoegdheid geldt, net als alle andere bevoegdheden, de evenredigheidseis uit artikel 9, eerste lid van deze verordening. Dat wil zeggen dat de enquêtecommissie een belangenafweging moet maken. Voordat de enquêtecommissie overgaat tot het doen van aangifte worden getuigen eerst in de gelegenheid gesteld strafrechtelijke stappen te voorkomen door alsnog te voldoen aan de verplichtingen. Het is wettelijk verplicht getuigen die mogelijkheid te bieden en wordt hier ter verduidelijking opgenomen in de verordening.

#### **Artikel 12: Het oproepen van getuigen voor verhoor**

1-6.

Dit artikel regelt praktisch de gang van zaken over het oproepen van getuigen en deskundigen voor verhoor. Op deze manier wordt het voor getuigen duidelijk wat ze procedureel kunnen verwachten en welke rechten ze hebben.

7.

Ook hier geldt dat het opleggen van verplichtingen alleen nut heeft als het nakomen van die verplichtingen kan worden afgedwongen. Zijn er geen dwangmiddelen of worden die niet gebruikt, dan heeft het opleggen van een verplichting minder nut. Door in de verordening op te nemen dat bij het niet voldoen aan de medewerkingsplicht de enquêtecommissie aangifte zal doen, wordt de plicht mee te werken geeffectueerd. Voor deze bevoegdheid geldt, net als alle andere bevoegdheden, de evenredigheidseis uit artikel 9, eerste lid van deze verordening. Dat wil zeggen dat de enquêtecommissie een belangenafweging moet maken. Voordat de enquêtecommissie overgaat tot het doen van aangifte worden getuigen eerst in de gelegenheid gesteld strafrechtelijke stappen te voorkomen door alsnog te voldoen aan de verplichtingen. Het is wettelijk verplicht getuigen die mogelijkheid te bieden en wordt hier ter verduidelijking opgenomen in de verordening.

#### **Artikel 13: Horen onder ede**

1.

Volgens de wet en de parlementaire geschiedenis mag de enquêtecommissie alleen kiezen of alle getuigen onder ede worden gehoord of niet. Er mag in het besluit of getuigen de eed moeten afleggen geen onderscheid gemaakt worden tussen getuigen.<sup>6</sup> Als de enquêtecommissie van tevoren bepaalt of getuigen onder ede worden gehoord dan schept dat duidelijkheid voor alle getuigen voordat ze gehoord worden.

6 ) I. de Haan, 2021, p. 25



2.  
Deze bepaling is opgenomen ter verduidelijking van de manier waarop de eed wordt afgelegd en wat de eed inhoudt.

3.  
Ook hier geldt dat het opleggen van verplichtingen alleen nut heeft als het nakomen van die verplichtingen kan worden afgedwongen. Zijn er geen dwangmiddelen of worden die niet gebruikt, dan heeft het opleggen van een verplichting minder nut. Door in de verordening op te nemen dat de enquêtecommissie aangifte zal doen bij het vermoeden dat een getuigen na de afgelegde eed niet de waarheid spreekt, wordt de plicht mee te werken geeffectueerd. Voor deze bevoegdheid geldt, net als alle andere bevoegdheden, de evenredigheidseis uit artikel 9, eerste lid van deze verordening. Dat wil zeggen dat de enquêtecommissie een belangenafweging moet maken. Voordat de enquêtecommissie overgaat tot het doen van aangifte worden getuigen eerst in de gelegenheid gesteld strafrechtelijke stappen te voorkomen door alsnog te voldoen aan de verplichtingen. Het is wettelijk verplicht getuigen die mogelijkheid te bieden en wordt hier ter verduidelijking opgenomen in de verordening.

#### **Artikel 14: Toehoorders en pers bij openbare verhoren**

1.  
Openbare verhoren zijn belastend voor de getuigen en deskundigen die worden gehoord. Inmenging van toehoorders in het openbaar verhoor kan niet alleen storend, maar ook ontregelend werken voor degene die wordt verhoord. Daarom zijn in dit artikel maatregelen genomen om verstoring van de verhoren te voorkomen.

2.  
Als toehoorders de openbare orde toch verstoren geeft dit artikel de voorzitter van de enquêtecommissie de bevoegdheid degene te doen vetrekken en zo de orde weer te herstellen.

3.  
De persoonlijke levenssfeer van getuigen en deskundigen moet zoveel mogelijk beschermd worden om te voorkomen dat daaraan schade wordt toegebracht of om die schade tot een minimum te beperken. Ook het weren van toehoorders en pers kan de persoonlijke levenssfeer van getuigen beschermen. Dit artikel geeft de mogelijkheid pers en toehoorders te weigeren bij een verhoor als daardoor de getuige beter wordt beschermd. Per verhoor mag de enquêtecommissie bepalen in hoeverre toehoorders en pers geweigerd worden. Bij de keuze al dan niet toehoorders en pers toe te laten zal de enquêtecommissie per verhoor een belangenafweging moeten maken tussen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen en het belang van de aanwezigheid van pers en toehoorders.

#### **Artikel 15: Geluid-, film- en beeld registratie**

1.  
Openbaarheid van verhoren betekent dat derden kennis moeten kunnen nemen van de verhoren. Normaliter betekent dit dat derden bij de verhoren aanwezig mogen zijn en de verhoren digitaal worden uitgezonden en/of opgenomen. Het is aan de enquêtecommissie te bepalen via welke systemen de verhoren openbaar te volgen zijn. Dit kan via bijvoorbeeld de informatiesystemen van Provinciale Staten, maar er kan bijvoorbeeld ook gekozen worden voor andere kanalen.

2.  
Dit artikel geeft de enquêtecommissie de mogelijkheid regie te houden op het geluid-, film- of beeldmateriaal dat gemaakt wordt tijdens de verhoren en daarvoor aanwijzingen te geven. Via de voorzitter kan bijvoorbeeld bepaald worden dat getuigen enkel vanaf een bepaalde zijde in beeld mogen worden gebracht of bepaalde andere aanwezigen niet in beeld mogen komen in het kader van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van getuigen, deskundigen en aanwezigen.

3.  
De persoonlijke levenssfeer van getuigen moet zoveel mogelijk beschermd worden om te voorkomen dat daaraan schade wordt toegebracht of om die schade tot een minimum te beperken. De persoonlijke levenssfeer van getuigen kan erbij gebaat zijn dat verhinderd wordt dat de getuigenis op beeld wordt opgenomen, daarmee wordt voorkomen dat iemands beeltenis nog lange tijd openbaar is. Bij de keuze al dan niet geluid-, film-, of beeldmateriaal toe te staan en op welke manier zal de enquêtecommissie per verhoor een belangenafweging moeten maken tussen het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van getuigen en het belang van geluid-, film- of beeldmateriaal.

#### **Artikel 16: Verslaglegging verhoor**

1 – 3.  
Verhoren kunnen op verschillende manieren worden vastgelegd. Beeld- of geluidsregistraties van het verhoor kunnen dienen als verslag. Als de enquêtecommissie beeldmaterieel als zodanig gebruikt dan is het van belang dat tijdens het verhoor duidelijk de namen en hoedanigheid van de getuigen en des-

kundigen wordt genoemd, als dat van belang is. Als de enquêtecommissie ervoor kiest geen beeld- of geluidsregistratie te maken dan kan ze ervoor kiezen een schriftelijk verslag te maken van het verhoor, wat openbaar gemaakt wordt. Voor besloten verhoren geldt uiteraard dat die verslagen niet openbaar gemaakt worden, omdat er geheimhouding rust op dat wat tijdens een besloten verhoor is besproken. Verslagen van verhoren kunnen worden voorgelegd aan degene die is gehoord, omdat verslagen altijd een schriftelijke weergave zijn van dat wat is gezegd. De enquêtecommissie kan bij gehoorde getuigen en deskundigen verifiëren of het verhoor juist in het verslag terecht is gekomen. Dat is echter geen verplichting.

#### **Artikel 17: Afronding van het onderzoek**

1.

Wettelijk is niet geregeld op welke manier de onderzoeksbevindingen aan Provinciale Staten moeten worden voorgelegd. Dit artikel bepaalt dat de bevindingen vastgelegd worden in een rapport dat aan Provinciale Staten wordt voorgelegd.

2.

Het tweede lid zorgt ervoor dat de enquêtecommissie wordt ontbonden, nadat de bevindingen van het onderzoek aan Provinciale Staten zijn voorgelegd. Er is hierdoor geen apart besluit nodig van Provinciale Staten. Wel is het aan te raden dat het formele moment wordt (h)erkend en ook wordt uitgesproken door de enquêtecommissie, bijvoorbeeld bij het presenteren van het rapport en de bevindingen aan Provinciale Staten, zodat er geen misverstand kan ontstaan over de vraag of de enquêtecommissie is ontbonden.

3.

Dit artikel regelt het overgaan van het onderzoeksdossier van de enquêtecommissie op Provinciale Staten. Alle voor het onderzoek van belang zijnde informatie dient daarin aanwezig te zijn. Dit geldt ook voor de informatie die bijvoorbeeld tot dan toe in het bezit is van externe ondersteuners. Ook de stukken waarop geheimhouding rust gaan over op Provinciale Staten. Een volledig onderzoeksdossier maakt het voor Provinciale Staten, en voor derden met uitzondering van opgelegde geheimhouding, mogelijk de juistheid van het onderzoek en de uitkomsten te verifiëren.

4.

Geheimhouding op stukken van het onderzoeksdossier blijft van rechtswege gelden wanneer de genoemde stukken overgaan op Provinciale Staten. In het belang van openbaarheid en controleerbaarheid van het onderzoek is het van belang geheimhouding op te heffen als die geheimhouding niet langer noodzakelijk is. Het vierde lid verplicht de enquêtecommissie een voorstel aan Provinciale Staten te doen voor het opheffen van de geheimhouding op stukken waarvan zij van menig is dat die geheimhouding niet langer noodzakelijk is. Het is aan Provinciale Staten daarover te beslissen. Deze verplichting voorkomt het onbewust laten voortbestaan van onnodige geheimhouding.

5.

Het onderzoeksdossier moet gearhiveerd worden volgens de regels van de Archiefwet. Ter voorkoming van verwarring over wie die archivering moet regelen is dat in dit lid opgedragen aan de griffie.

#### **Artikel 18 en 19:**

Deze artikelen hebben geen nadere uitleg nodig.

#### **Extra toelichting op geheimhouding**

De Provinciewet regelt de geheimhouding. Uit onderzoek is gebleken dat enquêtecommissies desondanks vaak worstelen met de vragen over het al dan niet opleggen van geheimhouding. In deze verordening is die geheimhouding verder geregeld. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat de voorgesprekken besloten zijn en er daardoor van rechtswege geheimhouding rust op de informatie uit de voorgesprekken, tenzij uitdrukkelijk met de getuige anders overeen wordt gekomen. Ter voorkoming van onduidelijkheden wordt hier een extra samenvattende toelichting gegeven op de regels die gelden voor geheimhouding.

Op de enquêtecommissie zijn in artikel 151a, vierde lid Provinciewet de artikelen, 23, vierde lid, 84 en 86 Provinciewet van toepassing verklaard. Die artikelen gaan over de geheimhouding. Dat betekent dat de enquêtecommissie op grond van de belangen die zijn genoemd in artikel 5.1, eerste en tweede lid WOO geheimhouding kunnen opleggen op de informatie die bij de enquêtecommissie rust. Een van die belangen is bijvoorbeeld het beschermen van de persoonlijke levenssfeer. Ook betekent het dat als de enquêtecommissie met gesloten deuren vergadert er van rechtswege, dus automatisch, geheimhouding rust op de informatie die tijdens die vergadering ter kennis komt van de aanwezigen. Het geldt voor de gesproken informatie. Voor schriftelijke informatie die tijdens besloten vergaderingen wordt gegeven, of op een andere manier aan de enquêtecommissie wordt verstrekt, geldt dat de enquêtecommissie een apart besluit moet nemen als zij daar geheimhouding op wil leggen. Als geheimhouding

wordt opgelegd dan moet dat vermeld worden op het betreffende stuk. Als het gaat om mondelinge informatie dan moet de geheimhouding op andere passende manier bekend worden gemaakt. Die bekendmaking kan bijvoorbeeld door het mondeling te vermelden en/of op te nemen in de notulen van de vergadering. De geheimhouding op de mondelinge en schriftelijke informatie geldt totdat de enquêtecommissie die opheft of Provinciale Staten die opheffen, nadat de stukken na afronding van het onderzoek overgaan op Provinciale Staten. De Provinciewet regelt ook de rechtsbescherming tegen het opleggen van geheimhouding. Daarvoor kan artikel 84, zesde en zevende lid Provinciewet worden geraadpleegd.

Artikel 85 Provinciewet is niét van toepassing op de enquêtecommissie. Dat betekent dat de enquêtecommissie is uitgezonderd van deze geheimhoudingsregels. Dit heeft tot gevolg dat geheime informatie die het college aan de enquêtecommissie overlegt niet ook naar Provinciale Staten hoeft te worden gestuurd. Die informatie gaat naar Provinciale Staten na afronding van het onderzoek. Op die manier kan de enquêtecommissie ongestoord haar onderzoekswerk doen.