

28 384

Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 december 2002

Inhoudsopgave

1. Algemeen
2. De plaats en zichtbaarheid van de provincie
3. Effect van dualisering van het provinciebestuur
4. Grondwettelijke aspecten
5. Schrapting regeling deelprovincies
6. Aanpassing medebewindswetgeving
7. Provinciale staten
8. Gedeputeerde staten
9. De provinciale rekenkamer(funcitie)
10. Financiële consequenties
11. Evaluatie
12. Diverse onderwerpen
13. Artikelgewijs

1. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat bij onderhavig wetsvoorstel. In deze memorie van antwoord heb ik de vragen zoveel mogelijk onderwerpsgewijs beantwoord, waarbij is afgeweken van de indeling zoals gevolgd in het verslag. Voor zover een vraag uitsluitend betrekking had op één artikel, is de vraag beantwoord in onderdeel 12 (Artikelgewijs) van deze memorie van antwoord.

Voordat ik inga op de beantwoording van de verschillende vragen, wijs ik u op het belang dat dit wetsvoorstel nog vóór het kerstreces door de Eerste Kamer wordt aanvaard. Het wetsvoorstel bevat in artikel III een verschuiving van de dag van kandidaatstelling voor de statenverkiezingen van 2003 van dinsdag 21 januari 2003 naar maandag 27 januari 2003, waardoor tevens de dag van stemming wordt verschoven van woensdag 5 maart 2003 naar dinsdag 11 maart 2003. Achtergrond van deze verschuiving is dat 5 maart in de week van carnaval valt. De nieuwe datum van 11 maart is al sinds lange tijd bekend bij provincies en gemeenten, die hier ook bij de voorbereiding van de statenverkiezingen vanuit gaan. Indien het wetsvoorstel pas op 14 januari 2003 door de

Eerste Kamer wordt aanvaard, kunnen er problemen ontstaan rondom de kandidaatstelling voor de statenverkiezingen. 14 januari valt weliswaar een week voor de uit de Kieswet voortvloeiende datum van kandidaatstelling van 21 januari 2003, maar voorafgaande aan de dag van kandidaatstelling dienen ook binnen bepaalde termijnen op grond van de Kieswet handelingen te worden verricht (onder meer afleggen ondersteuningsverklaringen voor kandidaatstelling, betaling waarborgsom voor kandidaatstelling, bepaalde publicaties). Deze termijnen worden bepaald door terugrekening vanaf de dag van kandidaatstelling en vangen ook gedeeltelijk aan vóór 14 januari 2003. Er is gelet op het voorgaande een verschil met het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur. Dit wetsvoorstel bevatte geen verschuiving van de dag van kandidaatstelling en kon om deze reden nog kort voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart van dit jaar in het Staatsblad geplaatst worden. De Eerste Kamer heeft dat wetsvoorstel op 26 februari jl. aanvaard. Ik verzoek de Eerste Kamer gelet op het voorgaande om de plenaire behandeling van het wetsvoorstel nog vóór het kerstreces te laten plaatsvinden.

2. De plaats en zichtbaarheid van de provincie

De leden van de fractie van het CDA waren het er mee eens dat de regering er bij de behandeling van dit wetsvoorstel niet voor gekozen heeft om de rol van de provincie als zodanig in het Nederlands staatsbestel te bespreken. Deze discussie kan, zo meenden deze leden, beter gevoerd worden bij gelegenheid van beschouwingen rond de begroting, de eventuele herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet of bij de standpuntbepalingen rond rapporten als dat van de commissie-Geelhoed c.s. Wel leek het de leden van de fractie van het CDA aanvaardbaar, gelet op het verhandelde vanwege de regering bij het onderhavige voorstel, te concluderen dat het er op lijkt wat betreft de regering de provincie als bestuurslaag «is here to stay».

Ik ben inderdaad van mening dat de provincie binnen de bestuurlijke inrichting van het land, in onze hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten een belangrijke positie heeft met mogelijkheden. Uitgaande van de bestuurlijke inrichting van het land, kan worden geconstateerd hoe sterk en duurzaam onze hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten is. Belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen konden altijd weer door die hoofdstructuur worden opgevangen. Provinciebesturen hebben een verantwoordelijkheid om kwalitatief en effectief bestuur binnen de provincie te waarborgen: van de provincie zelf en van het lokaal bestuur binnen de provincie. Daarnaast heeft de provincie een aantal belangrijke taken en bevoegdheden op planologisch, economisch-ruimtelijk en verkeer en vervoersterrein. De provincie is toegerust om actief sturing geven aan de vormgeving van de leefomgeving en het functioneren van het lokaal bestuur. Geconstateerd kan worden dat de rol en taken van de provincie de afgelopen decennia ingrijpend zijn gewijzigd. Er is sprake van een duurzaam proces van versterking van de positie van de provincie. Onderhavig wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in deze positie. Het strekt met name tot een duidelijker rolverdeling tussen de provinciale organen, teneinde het intern functioneren van de provinciebestuur te verbeteren en de provincie tevens meer herkenbaar te maken voor de buitenwereld.

De zichtbaarheid van de provincies

Zou de minister, zo vroegen de leden van de fractie van GroenLinks, kunnen uitleggen waarom hij in de Tweede Kamer heeft gezegd: «dat je ook tot de conclusie moet komen dat de provincie in ons bestel niet bestaat». Ik heb met mijn betoog willen ingaan op de huidige onzicht-

baarheid van de provincie in ons bestel vooral voor de burger. Het voor de burger minder duidelijke takenpakket van de provincie kan namelijk tot een minder herkenbaar profiel van de provincie als bestuurslaag leiden. Onder meer heeft het onderhavige voorstel het doel door de verduidelijking van de respectieve rollen binnen het provinciale bestuursorgaan zelf, die zichtbaarheid te doen toenemen. Ik heb in mijn betoog daarbij provincies in de Randstad als voorbeeld genomen, waar die herkenbaarheid minder sterk is dan die in Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland en Limburg.

In verschillende provincies zelfde rol

De leden van de fractie van de PvdA constateerden in dit verband dat de provincies die in de Randstad liggen als middenbestuur minder zinvol en effectief zijn, dan provincies die een regio met een gedeelde identiteit overkoepelen. Deze leden stelden dat de provincie Zuid-Holland naar de mening van de vier grote steden zich moeten beperken tot de rol van coördinator en toezichhouder. Deze grote steden willen zelf, zo vervolgende de aan het woord zijnde leden, in onderling overleg met hun buurgemeenten de overige taken uitoefenen. Kan de minister zich voorstellen dat bij zo'n andere rol voor de provincie ook de gekozen statenleden anders zullen moeten functioneren, zo vroegen deze leden. Welke gevolgen heeft het verschil in positie tussen provincies voor de rol van de statenleden als kadersteller, volksvertegenwoordiger en controleur? Wat is naar het oordeel van de minister de rol van de statenleden in het gedualiseerde stelsel nog wanneer bijna alle belangrijke vraagstukken zich afspelen op een groter grondgebied dan dat van de eigen provincie? En in hoeverre speelt dit probleem ook op andere beleidsterreinen dan de ruimtelijke ordening, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

Zoals ik hierboven aangaf ben ik van mening dat de positie van de provincie in de loop der jaren sterker is geworden. Daarnaast onderken ik met de leden van de PvdA-fractie dat de feitelijke positie van de provincie mede afhangt van de geografische kenmerken van elke afzonderlijke provincie en van de mate waarin er sprake is van een duidelijke of als zodanig ervaren identiteit. De invulling die concreet aan de taken van de provincie wordt gegeven, hangt daar eveneens mee samen. Overigens hoeft de eenduidige bestuursstructuur van de provincies naar mijn mening niet in de weg te staan aan flexibiliteit, net zomin dat het geval is bij de gemeenten die evenzeer grote verschillen vertonen. Die structuur staat niet in de weg aan het ontwikkelen van een specifiek karakter in de verschillende provincies. Daar is ruimte voor en dat lijkt mij ook geen bezwaar. De huidige wijziging van de Provinciewet beoogt binnen het provinciale bestuur een aantal wijzigingen aan te brengen, teneinde de kwaliteit en de herkenbaarheid van het provinciebestuur te vergroten. Dat bepaalde vraagstukken zich afspelen op een grotere schaal dan de provincie, neemt niet weg dat ook binnen de provincie beslissingen genomen moeten worden. Van belang is ook dat elke provincie op haar eigen manier invulling zal geven aan de gewenste cultuuromslag. Er is niet één manier van dualisering. Ook elke gemeente maakt op haar manier de cultuuromslag. In wezen zal de rol van het statenlid in de verschillende provincies gelijk zijn: die van volksvertegenwoordiger, kadersteller en controleur. Dit neemt niet weg dat in provincies als Limburg de rol van volksvertegenwoordiger voor een statenlid mogelijk makkelijker te vervullen zal zijn dan in de randstadprovincies. Los daarvan staat, dat ook elk statenlid op zijn eigen manier vorm en inhoud zal geven aan het dualisme.

3. Effect van dualisering van het provinciebestuur

De leden van de PvdA-fractie wezen op het belangrijkste doel van de dualisering, te weten het bestuur beter herkenbaar en makkelijker toegankelijk te maken voor de burgers. De provincie bevindt zich als het hierom gaat in een geheel andere positie dan de gemeente, zo meenden deze leden. Als middenbestuur is de provincie meer een bestuur voor andere besturen dan een bestuur dat direct herkenbare activiteiten (zoals diensten) verricht voor de burgers. Is de regering met hen van mening dat hier inderdaad een fundamenteel verschil bestaat? En als dit zo is, welke consequenties heeft de regering dan aan dit inzicht verbonden voor wat betreft de te regelen onderwerpen? Deze leden zouden in het antwoord op deze vragen graag aandacht besteed willen zien aan de beoogde versterking van de vertegenwoordigende, controlerende en kaders-tellende functies van provinciale staten.

Er zijn inderdaad verschillen tussen provincies en gemeenten. Traditioneel ligt bij de provincie de nadruk meer op de intermediaire rol en minder op uitvoerende taken. De provincie ontwikkelt zich echter in algemene zin steeds meer als gebiedsgericht bestuur met betrekking tot vraagstukken die een bovenlokale afweging en sturing vereisen. Deze nieuwe ontwikkeling in de rolopvatting van de provincie leidt tot een toeneming van het belang van de provincie voor haar herkenbaarheid in de samenleving. Dat maakt ook voor de provincie een duidelijkere rolverdeling tussen de provinciale organen en daarmee een betere herkenbaarheid van de provincie als geheel van belang. Ook voor de provincie geldt derhalve dat het nemen van dualiserende maatregelen gewenst is. Provincies als met name Friesland, Groningen, Drenthe, Zeeland en Limburg hebben een voorsprong als het gaat om de herkenbaarheid van het eigen bestuur. In deze provincies identificeren de burgers zich sterker met de provincie. In de randstedelijke provincies is de identificatie met de provincie historisch minder ontwikkeld. De regering ziet geen aanleiding aan de verschillen in takenpakket tussen provincies en gemeenten consequenties te verbinden als het gaat om de bestuursinrichting van beide decentrale bestuurslagen. Deze verschillen leiden in beginsel niet tot een wezenlijke andere probleemanalyse en dus evenmin tot wezenlijk andere oplossingen. Voorop staat de parallelle in de bestuursinrichting, zoals die in de loop der jaren is gegroeid en bij de herziening van de Grondwet in 1983 is bevestigd en nadien zijn voltooiing heeft gekregen bij de herziening van de Gemeente- en de Provinciewet. Ook voor het provinciaal niveau is het naar het oordeel van de regering van belang dat de posities van provinciale staten en gedeputeerde staten gescheiden wordt, dat de controlerende taak van provinciale staten wordt versterkt en dat de bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten komen te liggen. Na de behandeling in de Tweede Kamer van dit wetsvoorstel en het voorstel voor de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 243), is het enige verschil dat als gevolg van de dualiseringsoperatie in de Provinciewet en Gemeentewet is aangebracht dat de Provinciewet niet langer de mogelijkheid kent van de instelling van deelprovincies, terwijl de Gemeentewet wel de mogelijkheid kent van de instelling van deelgemeenten. Hierdoor blijven de Provinciewet en de Gemeentewet in hoge mate uniform.

Relatie burger – provinciebestuur

De leden van de PvdA-fractie konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de kaderstellende functie van provinciale staten van een andere aard is dan de kaderstellende functie van de gemeenteraad (of van het parlement). De aan het woord zijnde leden meenden dat de leden van provinciale staten in feite de kaders stellen die voor de leden van de gemeente raad de randvoorwaarden vormen waarbinnen zij hun kader

stellen. Ook de controlefunctie zou naar het oordeel van deze leden metaccontrole zijn: controle op de controle van het college op de wijze waarop de gemeenten binnen hun kader opereren. Zij vroegen gelet hierop of er met het dualiseringstreven ten aanzien van kaderstelling en controle wel winst te boeken valt waar het gaat om het betrekken van de burger bij het provinciaal bestuur. De leden van de OSF-fractie stelden de vraag in hoeverre de specifieke rol van de provincie, als middenbestuur, beter tot zijn recht komt in een dualistisch bestel. Is het wel reëel om te verwachten, zo vroegen deze leden, dat het vaak zeer genuanceerde debat, dat ook gezien de onderwerpen veelal in de luwte van de publieke aandacht plaatsvindt, er daadwerkelijk door zal verbeteren?

Naar mijn indruk onderkennen de leden van de PvdA-fractie onvoldoende dat de provincies eerst en vooral een zelfstandig bestuurslaag vormen met eigen bestuursbevoegdheden. Deze leden schetsten in het verslag een beeld als zou de provincie zich uitsluitend bezighouden met het sturen en controleren van de gemeenten. De intermediaire rol van de provincie, neemt niet weg dat op ook op provinciaal niveau besluitvorming plaatsvindt die direct van belang is voor de inwoners van de provincie. Ik denk hierbij onder meer aan de vaststelling van het streekplan, het provinciale milieubeleid, het provinciale verkeers- en vervoerbeleid en bijvoorbeeld beslissingen inzake gemeentelijke herindeling. Uit onderzoek van de Commissie-Elzinga blijkt dat er – net als op gemeentelijk niveau – bij de provincie een te grote mate van inclusief bestuur bestaat. Het onderzoek duidt hierbij met name op de ambitie van provinciale staten om een belangrijke rol te vervullen bij de concrete invulling van bestuursbevoegdheden, terwijl het initiatief voor de besluitvorming overigens overwegend bij gedeputeerde staten ligt. Statenleden zijn derhalve geneigd zich als medebestuurder en niet als volksvertegenwoordiger op te stellen. Aan de andere kant zouden blijkens dit onderzoek de statenleden te weinig prioriteit geven aan haar volksvertegenwoordigende en vooral haar controlerende taken. Gedeputeerden zouden uit zichzelf niet snel en bovendien slechts incidenteel verantwoording afleggen.¹ Door de scheiding van posities en bevoegdheden wordt een structuur geschapen die bevordert dat het publieke debat in de statenvergadering plaatsvindt.

Voorts stelden de leden van de PvdA-fractie dat provinciale staten er slechts in geringe mate in zouden slagen om als vertegenwoordigende organen te opereren. Als gevolg daarvan zou de opkomst bij de statenverkiezingen bij de afgelopen verkiezingen telkens teruglopen: van 52,3% in 1991 tot 45,6% in 1999. Daarbij zouden landelijke gebieden oververtegenwoordigd zijn en de kiezers in de grotere steden massaal thuis blijven. De aan het woord zijnde leden hadden en analyse van deze ontwikkelingen en van de relevantie daarvan voor de dualiseringsoperatie node gemist en vroegen de regering hierop in te gaan.

De leden van de D66-fractie stelden eveneens de opkomst bij de verkiezingen aan de orde en vroegen hoe groot de kans is dat de wetswijziging verandering zal brengen in de betrokkenheid van burgers bij het provinciebestuur.

Zoals aangegeven is onderhavig wetsvoorstel er mede op gericht om de herkenbaarheid van de provincie als zelfstandige bestuurslaag onder de burgers te vergroten. Door deze betere herkenbaarheid zal mogelijk de opkomst bij de verkiezingen worden vergroot. In die zin bestaat er derhalve een mogelijk indirecte relatie tussen de dualisering en de opkomst bij de verkiezingen. Van de zijde van de regering is overigens nooit een causaal verband gelegd tussen de dualisering en de opkomst bij de verkiezingen.

¹ Zie het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 498.

Cultuurverandering

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder of het denkbaar zou zijn dat de dualisering slechts op papier een versterking van provinciale staten betekent, terwijl in de praktijk deze organen zich volgzzaam zullen opstellen tegenover gedeputeerde staten die hun bevoegdheden krachtiger en slagvaardiger, maar ook technocratischer en op grotere afstand van de leefwereld van burgers zullen opereren.

Zoals eerder aangegeven brengt onderhavige wijziging van de Provinciewet uitsluitend een wijziging teweeg in de structuur. De noodzakelijke cultuurverandering om de vruchten van deze structuurwijziging te kunnen plukken, zullen de provincies zelf tot stand moeten brengen. Dat vergt een actieve houding van provinciale staten. In theorie is het uiteraard mogelijk dat statenleden achterover leunen, wachten tot gedeputeerde staten hen de stukken aanreiken waarover zij vervolgens moeten beslissen. De vernieuwingsimpuls richt zich echter juist op een proactieve en alerte houding van de leden van provinciale staten. In deze houding past dat statenleden veel energie steken in hun volksvertegenwoordigende functie.

Voorsprong van provincies ten opzichte van gemeenten

Was het niet zo, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, dat op het provinciaal niveau nog meer inspanning zal kosten dan op gemeentelijk niveau om de bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel succesvol uit te voeren?

De uitvoering van het wetsvoorstel houdt meer in dan de invoering van de structuurwijzigingen alleen. Slechts een vernieuwing van structuur én cultuur kan leiden tot een meer dualistische werkwijze van het provinciebestuur. Ik constateer dat de provincies op voortvarende wijze bezig zijn met het voorbereiden van de structuurwijzigingen zoals het benoemen van een statengriffier. Voor het totstandkomen van de cultuurverandering geldt dat deze een lange adem vergt en niet in één statenperiode zal zijn voltooid. De Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie poogt een bijdrage te leveren aan de beoogde cultuurverandering door zeer veel aandacht te besteden aan de gevolgen van de invoering van dualisering voor de dagelijkse provinciale praktijk.

Ik deel niet de visie van de leden van de PvdA-fractie dat de invoering van dualisme voor provincies meer inspanning kost dan bij de gemeenten. In het algemeen kan gesignaleerd worden, dat provincies inhoudelijk een voorsprong hebben ten opzichte van de gemeenten. Dit heeft verschillende oorzaken. Meerdere provincies hebben reeds vernieuwingstrajecten geïnitieerd naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de Commissie-Bleker. Tevens maken provincies gebruik van de ervaringen die gemeenten in voorbereiding tot de invoering en inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur hebben opgedaan. Ook hebben zij de afgelopen twee jaar de tijd gehad kennis te nemen van de vele publicaties die zijn uitgebracht door de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. De provincies hebben ten opzichte van de gemeenten in feite een jaar extra de tijd om de dualisering gestalte te geven. Provincies hebben op deze wijze over het algemeen een aanzienlijke kennis van de inhoud van dualisering en de dualistische werkwijze opgebouwd.

Contacten tussen statenleden en gemeentebestuurders

De leden van de D66-fractie informeerden voorts of het niet minstens zo zinvol is dat statenleden in contact treden met raadsleden als dat zij met burgers in contact treden. Deze leden konden zich voorstellen dat in de nieuwere situatie nauwere contacten tussen statenleden en raadsleden of

met wethouder, het politieke debat kan verlevendigen en verbeteren en vroegen naar mijn opvatting daarover.

In algemene zin acht ik het van groot belang dat statenleden omgevingsgericht zijn en in contact treden met niet alleen de burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook met de gemeenten in de betrokken provincie. Contacten met raadsleden mogen mijns inziens echter nooit in de plaats komen van directe contacten met de burgers.

Oogmerk dualisering

Met de leden van de OSF-fractie ben ik van oordeel dat dit wetsvoorstel in essentie tot doel heeft om de provinciale politiek aantrekkelijker te maken en de kwaliteit van het provinciebestuur te verbeteren. Deze leden meenden dat deze problemen echter vooral verweven zitten in het partijcoalitiemodel, waarin de angst om te verliezen, of te moeten delen, een grote rol speelt.

Ik deel deze veronderstelling niet. Uit het onderzoek van de Commissie-Elzinga is niet naar voren gekomen dat het zogenaamde partijcoalitiemodel oorzaak is van de geringe herkenbaarheid van het provinciaal bestuur.

Inzet landelijke kopstukken bij statenverkiezingen

De leden van de OSF-fractie meenden voorts dat een ander probleem dat niet door dit wetsvoorstel wordt opgelost is dat provinciale verkiezingen vaak overschaduwd worden door de inzet van landelijke kopstukken.

Ik onderschrijf het standpunt van deze leden dat de inzet van landelijke kopstukken niet in het belang van de herkenbaarheid van de provinciale politiek is, en ook niet bijdraagt aan helderheid richting de kiezer over het belang van de provinciale bestuurslaag en de thema's die op provinciaal niveau spelen. Het betreft hier echter een problematiek die niet met wetgeving opgelost kan worden. Het is immers aan de politieke partijen zelf om bij de campagnes voor de statenverkiezingen alleen provinciale politici in te zetten en uitsluitend provinciale items tot verkiezingsitems te maken. De politieke partijen kunnen hierover onderling afspraken over maken.

Geen angst voor concurrentie om de aandacht van de burger

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts of, gesteld dat de dualisering door provinciale staten wordt aangegrepen om zich sterker als volksvertegenwoordiger te profileren, dit niet zou betekenen dat provinciale vertegenwoordigers in concurrentie zouden treden met de leden van de gemeenteraden.

Voor een zodanige concurrentie om de aandacht van de burger ben ik niet bang. Daarbij moet worden bedacht dat provincies en de gemeenten verschillende functies vervullen en een ander takenpakket hebben.

4. Grondwettelijke aspecten

De autonome bestuursbevoegdheid

De leden van de CDA-fractie gingen nader in op twee punten die reeds in het debat bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur aan de orde zijn geweest maar naar hun oordeel niet bevredigend zijn opgelost. Het eerste punt betreft de autonome bestuursbevoegdheid die grondwettelijk aan de raad toekomt. Deze leden hadden kennis genomen van de opvatting van de regering dat er drie soorten bestuursbevoegdheden zijn: 1. die welke berusten op de Gemeentewet 2. die welke berusten op de medebewindswetgeving en 3. de autonome bestuursbevoegdheid die

moet worden gezien als «het als uitvloeisel van de open huishouding van de gemeente entameren van nieuwe activiteiten en uitoefenen van bevoegdheden die geen concrete, nauw bepaalde basis in de wet vinden, maar zijn terug te voeren op het in de Grondwet en de Gemeentewet gelegen algemene initiatiefrecht van het gemeentelijk bestuur». Ervan uitgaande dat dit ook geldt voor de autonome bestuursbevoegdheid van de provincie stelden deze leden enkele vragen om een scherper beeld te krijgen welke autonome bestuursbevoegdheden worden bedoeld. Hun eerste vraag die ertoe strekt om vast te stellen of provinciale staten na een toekomstige overdracht van «het algemene initiatiefrecht» geen nieuwe taak meer op zich kunnen nemen, beantwoord ik bevestigend. Wél kunnen zij uiteraard met de haar als volksvertegenwoordiging ten dienste staande middelen gedeputeerde staten aansporen de door haar gewenste initiatieven te nemen en een daartoe strekkend voorstel aan haar voor te leggen. Gaat het om een initiatief dat het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften vereist, dan is een actieve en initiërende rol van provinciale staten ook in de toekomst onverminderd mogelijk. Ik moge er overigens op wijzen dat thans vermoedelijk in de meeste gevallen materieel hetzelfde gebeurt, omdat de feitelijke rolverdeling meebrengt dat gedeputeerde staten ook in de gevallen waarin de bevoegdheid formeel bij provinciale staten ligt de voorbereiding van besluiten op zich nemen. Evenzeer zal bij een initiatief dat na overdracht van het algemene initiatiefrecht de vorm heeft van een verordening in de praktijk zo'n initiatief vaak niet zonder de (voorbereidende) inbreng van gedeputeerde staten gestalte krijgen. Anders gezegd, ook hier geldt in hoge mate dat de formele bevoegdheidsverdeling in overeenstemming wordt gebracht met de feitelijke rolverdeling.

Het antwoord op hun tweede vraag luidt in zoverre ontkennend dat elke bevoegdheidsuitoefening die niet op medebewindswetgeving berust, zijn grondslag vindt in de Provinciewet respectievelijk mede in de Provinciewet. Daarbij moet namelijk, in lijn met de door de leden van de CDA-fractie weergegeven driedeling, onderscheid gemaakt worden tussen de uitoefening van de specifieke bevoegdheden die in de Provinciewet zijn geregeld en de onbepaalde bestuursbevoegdheid die zijn grondslag vindt in de Grondwet en in de Provinciewet wordt herhaald.

Het antwoord op derde vraag luidt bevestigend. Onder het thans geldende regime waarin de onbepaalde autonome bestuursbevoegdheid bij de staten berust, kunnen gedeputeerde staten niet zelfstandig besluiten tot activiteiten die tot dan toe niet tot de provinciale huishouding behoorden. Die bevoegdheid komt provinciale staten toe. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, laat dat onverlet dat gedeputeerde staten daartoe strekkende voorstellen voorbereiden en aan provinciale staten ter besluitvorming voorleggen.

Het antwoord op de vierde vraag luidt dat de wetgever wel bevoegd is tot het toekennen en het bepalen van de inhoud van een concrete bestuursbevoegdheid, maar niet de bevoegdheid toekomt de in de Grondwet vastgelegde bevoegdheidsverdeling te wijzigen. Daarbij zij volledigheidshalve opgemerkt dat de wetgever bij het uitoefenen van de eerstbedoelde bevoegdheid niet volledig vrij is maar recht moet doen aan ongeschreven constitutionele normen die de interne bestuursrelaties dienen te bepalen. De wetgever is bijvoorbeeld niet vrij om het budgetrecht van de staten (of de raad) in te perken. Tenslotte merk ik op dat er geen grond is voor de door de leden van de CDA-fractie uitgesproken veronderstelling dat de regering de constructie van de autonome bestuursbevoegdheid nodig heeft om het verwijt van spanning met (artikel 125 van) de Grondwet van de Raad van State bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur te ontlopen.

Het tweede punt dat de leden van de CDA-fractie hier aan de orde stelden, betreft de betekenis van artikel 128 Grondwet in relatie tot het voorstel om artikel 81 Provinciewet zo te wijzigen dat gedeputeerde staten autonome bevoegdheden kunnen overdragen aan commissies. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie op hun opvatting dat een dergelijke delegatie zich niet verdraagt met artikel 128 (jo 125) Grondwet. Het voorgestelde artikel 81, eerste lid, Provinciewet regelt dat provinciale staten bestuurscommissies kunnen instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door provinciale staten zijn overgedragen resp. dat gedeputeerde staten bestuurscommissies kunnen instellen die bevoegdheden uitoefenen die hun door gedeputeerde staten zijn overgedragen. Het tweede lid bepaalt dat de commissaris en de gedeputeerden geen lid kunnen zijn van een door provinciale staten ingestelde bestuurscommissie en omgekeerd dat leden van provinciale staten geen lid kunnen zijn van een door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissie. De vraag van de leden van de CDA-fractie moet in dit licht op een misverstand berusten. Het voorgestelde commissiestelsel is in overeenstemming met artikel 128 Grondwet, dat bepaalt dat uitsluitend provinciale staten hun bevoegdheden kunnen toekennen aan een ander orgaan dan de in artikel 125 Grondwet genoemde. Anders dan de leden van de CDA-fractie menen maakt artikel 81 Provinciewet het niet mogelijk dat gedeputeerde staten aan provinciale staten toekomende autonome bevoegdheden kunnen overdragen aan commissies.

Advies van de Raad voor het openbaar bestuur

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar mijn opvatting over het grondwettelijk loslaten van het hoofdschap van provinciale staten. Meer in het bijzonder wilden zij weten of ik al een mening heb over het advies van de ROB en of, indien ik van mening ben dat de eindverantwoordelijkheid van provinciale staten in stand blijft, dit tot gevolg heeft dat ook het hoofdschap in stand blijft. De term eindverantwoordelijkheid is geïntroduceerd door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en is geen synoniem van het begrip hoofdschap. Wél komt het begrip eindverantwoordelijkheid volgens de staatscommissie in materiële zin in belangrijke mate met het hoofdschap overeen (zie bijvoorbeeld pagina 409 van haar eindrapport). Een belangrijk verschil dat de staatscommissie tussen beide begrippen maakt is dat het begrip eindverantwoordelijkheid losstaat van de bestuursfunctie van de raad, terwijl het grondwettelijk hoofdschap mede de onbepaalde (autonome) bestuursbevoegdheid omvat. Overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid naar het college van burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten ten behoeve van de met de dualisering beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden, vraagt daarom grondwetsherziening, maar laat de eindverantwoordelijkheid van de raad resp. de staten als enig rechtstreeks gekozen orgaan onverlet. Het bestuurscollege ontleent zijn legitimatie (indirect) aan het vertegenwoordigend orgaan, dat als gekozen volksvertegenwoordiging altijd het laatste woord heeft. Wat betreft mijn standpunt ten aanzien van het advies van de Rob, merk ik het volgende op. Aan de Rob is de vraag voorgelegd hoe de grondwettelijke belemmering om een volledige concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college mogelijk te maken, kan worden weggenomen. De overwegingen van de Rob om daartoe het hoofdschap uit de Grondwet te schrappen, acht ik, mede in het licht van de beschouwingen die de Staatscommissie daaraan gewijd heeft, overtuigend. De Rob wijst er onder andere op dat een dualistisch bestel niet meer van een hoofdschap van enig orgaan kan worden gesproken, maar dat er in een dergelijk model juist sprake is van een spreiding van taken en bevoegd-

heden over organen (checks and balances) en van samenwerking tussen deze organen. De Rob overweegt voorts dat een discussie over begrippen als «hoofdschap» en «hoofdorgaan», zonder dat de materiële betekenis ervan duidelijk is, weinig zinvol en verwarrend is.

Wijziging van de Grondwet

In reactie op de opmerking van de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie dat zij hun opmerkingen van destijds om eerst de Gemeentewet te wijzigen en vervolgens pas de Grondwet thans met betrekking tot de Provinciewet als herhaald beschouwen, volsta ik met mijnerzijds te verwijzen naar hetgeen de regering in het nader rapport bij het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur heeft opgemerkt alsmede naar de antwoorden die zij bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel heeft gegeven. Ik acht het niet zinvol hier nogmaals een beschouwing te wijden aan de door de regering gegeven argumenten en meen overigens uit de wijze waarop de aan het woord zijnde leden hun opmerking maken, te mogen afleiden dat zij dat ook niet verwachten maar primair willen aangeven nog steeds dezelfde mening zijn toegedaan.

De positie van de commissaris van de Koning

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het niet consequent is de ontvlechting ook uit te strekken tot het voorzitterschap van provinciale staten. Deze leden vroegen of de minister bereid is hiervoor de nodige stappen te zetten, ongeacht het antwoord op de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning moet worden gewijzigd. Deze leden ververwachtten een inhoudelijker antwoord dan dat deconstitucionalisering wordt betrokken bij de voorbereiding van de wijziging van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Op dit moment dient uit te worden gegaan van het huidige grondwettelijke kader. Dit kader biedt thans niet de mogelijkheid om het voorzitterschap van provinciale staten bij een statenlid neer te leggen. Ik geef toe dat er een zekere ongerijmdheid in zit dat in een dualistisch stelsel de commissaris van de Koning zowel voorzitter van provinciale staten, als voorzitter van gedeputeerde staten is. Verder dan deze constatering kan ik, gelet op de huidige Grondwet, thans niet gaan.

5. Schrapping regeling deelprovincies

De leden van de CDA-fractie konden de argumentatie van de regering om de regeling van deelprovincies uit de Provinciewet te schrappen tot op zekere hoogte volgen, maar waren er nog niet geheel van overtuigd dat dit stukje provinciale institutionele autonomie moet worden geschrapt. Deze leden deelden het standpunt van de regering dat bij provinciale opschaling de mogelijkheid van deelprovincies altijd weer kan worden ingevoerd, maar vroegen zich wel af of dit instrument niet beter desnoods «slapend» in de Provinciewet opgeslagen had kunnen worden.

Naar mijn oordeel is het bij de huidige provinciale indeling ongewenst om op provinciaal niveau een extra bestuurslaag te creëren met een vertegenwoordigend lichaam dat rechtstreeks door de ingezetenen van dat deel van de provincie wordt gekozen. Alleen al om die reden dient deze mogelijkheid uit de Provinciewet te worden geschrapt. Wordt in de toekomst gekozen voor provinciale opschaling, waartoe overigens de regering thans geen enkel voornemen heeft, dan kan er aanleiding bestaan de mogelijkheid van de instelling van deelprovincies opnieuw te overwegen. Een dergelijke regeling zal dan van geheel andere aard zijn dan de huidige monistische regeling van de deelprovincies. Het heeft ook om die reden geen nut om de huidige regeling te handhaven, omdat deze

toch ingrijpend gewijzigd zal moeten worden als deze nieuw leven in wordt geblazen.

6. Aanpassing medebewindswetgeving

Overdracht bestuursbevoegdheden

De leden van de CDA-fractie herhaalden in het verslag hun eerdere standpunt dat voorzichtig moet worden geopereerd bij het willen overbrengen van dié bestuursbevoegdheden van de raad cq. provinciale staten naar het college cq. gedeputeerde staten die de positie van burgers behoorlijk of substantieel raken.

Ik wijs er op dat de bevoegdheden die de burger het meest raken, want direct aangaan, juist de bestuursbevoegdheden zijn die in medebewindswetgeving aan het college van burgemeester en wethouders zijn toebedeeld. Typische bestuursbevoegdheden zijn vaak de bevoegdheden die de burgers het meest raken. Te denken valt aan het verlenen van een bouwvergunning en andere beslissingen in individuele gevallen. In de wetsvoorstellen dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden worden de bevoegdheden om te beslissen in individuele gevallen, voor zover dat nog niet het geval was, juist in handen van het college onderscheidenlijk gedeputeerde staten gelegd. Bij de voorbereiding van beide wetsvoorstellen is met name bekeken of een bestuursbevoegdheid een kaders-tellend karakter heeft of juist niet. Voor zover daarvan sprake was, is deze bevoegdheid bij het vertegenwoordigend lichaam gelaten. Overigens meen ik dat de discussie over de overgang van bestuursbevoegdheden naar het college onderscheidenlijk gedeputeerde staten het best gevoerd kan worden in het kader van de twee wetsvoorstellen die deze overgang regelen.

Het was de leden van de fractie van GroenLinks een raadsel hoe de positie van provinciale staten versterkt kan worden, door hen bevoegdheden af te nemen. In dit verband citeerden deze leden een artikel van prof. dr. D. Elzinga in het Binnenlands Bestuur d.d. 8 maart 2002, waarin hij zich op het standpunt stelt dat een overdracht van bestuursbevoegdheden de gerealiseerde herkenbaarheid van de raad zelfs wel eens zou kunnen schaden, omdat dan opnieuw de machtspositie van het college te groot zou worden. Deze leden vroegen om een toelichting hierop. In dit verband vroegen deze leden tevens of ik bereid was eerst de evaluatie van de wet af te wachten, alvorens met het wetsvoorstel te komen dat bevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten overhevelt.

Zoals u bekend is bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Eerste Kamer de motie-Platvoet aanvaard, waarin de regering – kortgezegd – werd verzocht om eerst de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur af te wachten, alvorens het wetsvoorstel in te dienen dat de overdracht van bestuursbevoegdheden in medebewind van de raad naar het college regelt. (Kamerstukken I, 27 751, 2001/2002, nr. 10f). Mijn ambtsvoorganger heeft de Eerste Kamer bij twee gelegenheden laten weten deze motie niet uit te voeren (Kamerstukken I, 27 751, 2001/2002, nrs. 10h en 10i). Ik deel het standpunt van mijn voorganger dat een spoedige totstandkoming van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden van groot belang is. De Wet dualisering gemeentebestuur regelt alleen de overheveling van enkele gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden van de raad naar het college. Met de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden wordt de overdracht van deze bestuursbevoegdheden gecomplementeerd. Ik merk daarbij op dat op grond van het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden kaderstellende bevoegdheden en bevoegdheden om verordeningen vast te stellen bij de raad blijven berusten. Bij

deze kaderstellende bevoegdheden valt – buiten de verordeningen – onder meer te denken aan de vaststelling van het bestemmingsplan, het gemeentelijk verkeer- en vervoersplan, het milieubeleidsplan en het gemeentelijke rioleringsplan. Is echter sprake van bevoegdheden om te beslissen in individuele gevallen of uitwerkingen en uitvoering van beleid, dan zal op grond van dat wetsvoorstel, voor zover die bevoegdheid niet reeds bij het college berust, de bevoegdheid worden overgeheveld van de raad naar het college. Wat dat betreft wordt de wetgeving op verschillende terreinen ook op elkaar afgestemd. Wat nu geconstateerd kan worden is dat op basis van een bepaalde wet een bepaalde bevoegdheid bij de gemeenteraad berust, terwijl naar aard en strekking vergelijkbare bevoegdheden in andere wetten bij het college berusten. De keuze van de wetgever voor het toekennen van bevoegdheden binnen het gemeenten overigens ook het provinciebestuur is derhalve niet altijd consequent geweest.

Begin oktober 2002 is het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden voor advies naar de Raad van State gezonden. Ik ga er van uit dat het wetsvoorstel begin 2003 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden zal op korte termijn voor advies naar de Raad van State worden gezonden.

7. Provinciale staten

Betrokkenheid van provinciale staten bij bestuursbevoegdheden van gedeputeerde staten

De leden van de CDA-fractie vroegen of het provinciale staten in het kader van hun kaderstellende taak is toegestaan om bestuursbevoegdheden te conditioneren. In het verlengde hiervan vroegen deze leden of het provinciale staten vanuit deze taak is toegestaan om de inwerkingtreding van bestuursbesluiten afhankelijk te maken van instemming van provinciale staten.

Indien een medebewindswet een bestuursbevoegdheid toekent aan gedeputeerden staten, terwijl in deze wet aan provinciale staten geen kaderstellende bevoegdheden zijn toegekend, dan hebben provinciale staten, afgezien van het budgetrecht van provinciale staten, geen formele mogelijkheden om de uitoefening van deze bestuursbevoegdheid te beïnvloeden. Dit volgt uit het feit dat provinciale staten niet bij lagere regelgeving beperkingen kunnen stellen aan de uitoefening van een bij formele wetgeving aan gedeputeerde staten toegekend bevoegdheid, indien deze wetgeving geen basis voor kaderstelling door provinciale staten biedt. Aan provinciale staten komt derhalve uitsluitend een formele kaderstellende bevoegdheid ten aanzien van de uitoefening van een bepaalde bestuursbevoegdheid door gedeputeerde staten toe, indien de medebewindswet waarop de bevoegdheid van gedeputeerde staten is gebaseerd ook uitdrukkelijk aan provinciale staten deze kaderstellende bevoegdheid toekent.

Bij deze formele kaderstellende bevoegdheid van provinciale staten denk ik aan het vaststellen van verordeningen en het vaststellen van plannen (o.m. streekplan, provinciaal milieubeleidsplan, provinciaal verkeers- en vervoersplan, het provinciaal plan voor de waterhuishouding). Zo volgt bijvoorbeeld uit artikel 9 van de Wet op de waterhuishouding dat gedeputeerde staten bij de opstelling van het beheersplan voor oppervlaktewater rekening moeten houden met het door provinciale staten vastgestelde plan voor de waterhuishouding. Dit is derhalve een formeel kader waarbinnen gedeputeerde staten bij de uitoefening van hun bevoegdheid dienen te blijven. Een ander voorbeeld is artikel 4.14 van de Wet milieubeheer waaruit volgt dat gedeputeerde staten bij de vaststelling van het provinciale milieuprogramma, rekening dienen te houden met het

door provinciale staten vastgestelde provinciale milieuplan. Bestaat geen basis in de wetgeving voor kaderstelling door provinciale staten, dan kunnen provinciale staten dit niet bij provinciale verordening regelen. Evenmin is het in dat geval mogelijk dat provinciale staten regelen dat de inwerkingtreding van bestuursbesluiten afhankelijk is van de instemming van provinciale staten. Zoals gezegd zou dit neerkomen op het bij lagere regelgeving afwijken van hogere regelgeving, hetgeen niet mogelijk is.

Uiteraard hebben provinciale staten, naast het begrotingsinstrument, politieke instrumenten om de uitoefening van bestuursbevoegdheden door gedeputeerde staten te beïnvloeden, met als uiterste machtsmiddel de mogelijkheid van ontslag van één of meer gedeputeerden wegens verlies van vertrouwen. Ook kunnen zij gedeputeerde staten vragen om hen vooraf in de gelegenheid te stellen om hun wensen en bedenkingen ter zake van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden aan gedeputeerde staten kenbaar te maken. Gedeputeerde staten kunnen echter aan een zodanig verzoek geen gehoor geven, dan wel deze wensen en bedenkingen naast zich neerleggen, met alle mogelijke politieke consequenties van dien.

Vorbereitung van besluiten van provinciale staten

De leden van de CDA-fractie vroegen in hoeverre provinciale staten het college van gedeputeerde staten kunnen uitschakelen bij de voorbereiding van besluiten van provinciale staten door de voorbereiding van deze besluiten elders dan bij gedeputeerde staten te leggen. In het verlengde hiervan vroegen deze leden of het provinciale staten is toegestaan om de gehele voorbereiding van zijn besluiten buiten gedeputeerde staten neer te leggen.

Het staat provinciale staten vrij om bij de voorbereiding van hun beslissingen andere dan gedeputeerde staten in te schakelen. In de memorie van antwoord bij het verslag van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, gaf mijn ambtsvoorganger reeds aan dat het in het gedualiseerde stelsel met zijn andere verdeling van bevoegdheden voor de hand ligt dat van de vrijheid om de voorbereiding buiten het college te laten plaatsvinden in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk gebruikt wordt gemaakt. Als voorbeeld werden daarbij genoemd de voorbereiding van een raadsbesluit een onderzoek in te stellen naar een onderdeel van het collegebeleid en de voorbereiding van een reactie op een kritisch rapport van de rekenkamer of de rekenkamerfunctie. (Kamerstukken I, 2001–2002, 27 751, nr. 10b, blz. 50). Het is uiteraard de vraag of het, met name gezien de kennis en ervaring die bij gedeputeerde staten en de onder hen ressorterende ambtelijke organisatie aanwezig zijn, in andere gevallen doelmatig is om de voorbereiding van statenbesluiten uit te besteden.

Het recht van onderzoek van provinciale staten

De leden van de OSF-fractie vroegen of het recht van onderzoek als controlerend instrument in de praktijk wel bruikbaar is ten behoeve van de democratische controle op de ambtelijke organisatie. Deze leden stelden dat het gaat om een zeer arbeidsintensief instrument en dat dit instrument een belangrijke rol speelt bij de democratische controle in het wetsvoorstel. Zij vroegen zich daarbij af of het recht van onderzoek niet een te zwaar beslag legt op de beperkte tijd die parttime volksvertegenwoordigers voor het statenwerk beschikbaar hebben. Zij vroegen zich ten slotte af of de eerste ervaringen van gemeenten met het recht van onderzoek reeds bekend zijn.

De eerste ervaringen met het recht van onderzoek hebben het ministerie

bereikt. Het gaat hierbij om de ervaringen van vier gemeenten. De ervaringen van deze pioniers noem ik genuanceerd positief. Ik zeg «genuanceerd», omdat de ervaring bij deze gemeenten is dat het onderzoeksrecht inderdaad een arbeidsintensief middel blijkt te zijn. Het legt een zwaar beslag op de volksvertegenwoordigers en op de ambtelijke ondersteuning.

Daarbij moet ook gezegd worden dat de pioniergemeenten het wiel hebben moeten uitvinden. Deze gemeenten hebben het extra zwaar gehad, omdat zij verordeningen, plannen van aanpak en draaiboeken hebben moeten maken. Zij hebben ook onvermijdelijke beginnersfouten gemaakt. Hoe waardevol deze ervaringen ook zijn, deze ervaringen zullen niet representatief zijn voor het onderzoeksrecht in een verder gevorderd stadium. Gemeenten zullen van elkaar leren en de provincies zullen leren van de gemeenten.

De mate van arbeidsintensiteit is sterk afhankelijk van een goede voorbereiding. Dit geldt met name voor raadsonderzoeken naar complexe onderwerpen. Het is gebleken dat een goede onderzoeksvraag als uitgangspunt van eminent belang is. Dit geldt ook voor een goed vooronderzoek als geheel. Raadsleden moeten zich ervan bewust zijn dat zij geen professionele onderzoekers zijn. Dat is ook niet nodig. Zij kunnen zich door een gedegen voorbereiding ontwikkelen tot prima onderzoekers en ondervragers.

In tegenstelling tot de leden van de OSF, ben ik van mening dat het recht van onderzoek geen belangrijke rol zou moeten spelen in de democratische controle. Juist omdat het recht van onderzoek zo'n zwaar middel is – «zwaar» wat betreft arbeidsintensiteit, politieke repercussies, en consequenties voor de bij het onderzoek betrokkenen – zou er alles aangelegenen moeten zijn om te voorkomen dat dit middel moet worden toegepast. Het onderzoeksrecht is geen doel op zichzelf. Tegelijkertijd kan van de beschikbaarheid van het instrument een nuttige preventieve werking uitgaan.

Gedragcode

De leden van de CDA-fractie hadden enkele vragen over de gedragscode voor de leden van provinciale staten. Zo vroegen deze leden of deze codes – in ieder geval indirect – kunnen worden ingeroepen door derden in eventuele rechtsgedingen met de provincie of dat de sancties puur informeel en politiek zijn. Tevens vroegen deze leden of de vaststelling van een gedragscode een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen mede namens de ChristenUnie-fractie om een nadere toelichting op het rechtskarakter van de gedragscode.

De gedragscode is gericht op de waarborging van de integriteit en de kwaliteit van het provinciebestuur. Van belang is dat de gedragscode uitsluitend interne werking heeft. Derden zullen derhalve niet met succes een beroep op een gedragscode kunnen doen. Een gedragscode betreft evenmin een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft immers niet een beslissing die op rechtsgevolg is gericht (vgl. artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht). De rol van de gedragscode is met name hierin gelegen dat binnen het provinciebestuur, voor zover dat nog niet gebeurd is, een discussie op gang wordt gebracht over «wat mag en niet mag». Vervolgens zal de gedragscode voor de leden van het provinciebestuur als richtsnoer voor hun handelingen moeten dienen. Zoals eerder aangegeven kunnen in een gedragscode onder meer bepalingen worden opgenomen over verboden handelingen, declaraties, gebruik van overheidsvoorziening voor privédoeleinden, het vervullen van nevenfuncties en het aannemen van geschenken (Kamerstukken II 2000/2001, 27 751, nr. 3, blz. 32). Het is de eigen verantwoordelijkheid van de statenleden dat zij zich aan deze gedragscode houden.

Niet-naleving van de gedragscode heeft bijvoorbeeld niet automatisch tot gevolg hebben dat zij hun lidmaatschap van provinciale staten verliezen. Zij kunnen in dat geval – al dan niet nadat op hen een daartoe strekkend beroep is gedaan – alleen vrijwillig opstappen als statenlid. Niet-naleving van de gedragscode door een gedeputeerde heeft evenmin rechtsgevolg. Provinciale staten kunnen echter aan de «overtreding» van de gedragscode door een gedeputeerde politieke consequenties verbinden.

Aanwezigheid gedeputeerden bij de vergadering van provinciale staten

Uit de eerste evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat in veel gemeenten een algemene uitnodiging voor de wethouders bestaat om bij de raadsvergaderingen aanwezig te zijn. De leden van de CDA-fractie vroegen of dit gegeven de regering er toe brengt om de interpretatie van artikel 21 van de Provinciewet zo bij te stellen dat een algehele uitnodiging aan alle gedeputeerden voor het bijwonen van hun vergaderingen toelaatbaar is.

In de memorie van toelichting op de wijziging van artikel 21 van de Gemeentewet is mijn ambtsvoorganger er reeds van uit gegaan dat doorgaans alle wethouders in de raadsvergadering aanwezig zijn. Daarbij werd aangegeven dat, gelet op de frequentie van raadsvergaderingen, veelal zaken uit de portefeuilles van alle wethouders aan de orde zullen komen (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 751, nr. 3, blz. 90). Dit geldt eveneens voor het provinciale niveau. Gezien deze omstandigheid, lijkt het mij toelaatbaar om een zogenaamde «standing invitation» te doen aan alle wethouders onderscheidenlijk alle gedeputeerden om aanwezig te zijn bij de vergaderingen van de raad onderscheidenlijk provinciale staten. Het is immers zeer inefficiënt om de bestuurders voor elke vergadering afzonderlijk te vragen, terwijl toch al bekend is dat hun aanwezigheid bij elke vergadering gewenst zijn. Wensen provinciale staten zonder de gedeputeerden te vergaderen, dan kunnen zij de gedeputeerden hiervan in kennis stellen.

De openbaarmaking van de besluitenlijst van de vergadering van provinciale staten

Door de leden van GroenLinks werden enkele vragen gesteld verband houdende met de verplichte openbaarmaking van de besluitenlijst van provinciale staten. Gevraagd werd in de eerste plaats waarom gekozen is voor de passage «op de in de provincie gebruikelijke wijze». Deze leden vroegen voorts of de regering bereid is te entameren dat de provincies een actieve openbaarheid zoeken door bijvoorbeeld eenieder in de gelegenheid te stellen per e-mail de besluitenlijsten toe te zenden. Tevens vroegen deze leden of de volgende punten onderdeel uitmaken van een besluitenlijst van provinciale staten: 1. Een lijst van aan- en afwezige leden. 2. Het niet aanvaarden van een motie of amendement. 3. Het innemen van een minderheidsstandpunt van een gedeputeerde of commissaris van de Koningin. Ten slotte vroegen de aan het woord zijnde leden of de regering het in navolging van hen eens is dat besluitenlijsten alleen een genoegzame invulling van artikel Ja kunnen zijn, indien deze begrijpelijk zijn.

In navolging van het aangenomen amendement-Spies (Kamerstukken II, 2001/02, 28 243, nr. 13) dat er toe strekt om de raad te verplichten de besluitenlijst van zijn vergaderingen op de in de gemeente gebruikelijke wijze openbaar te maken, is bij nota van wijziging artikel Ja in dit wetsvoorstel opgenomen. Deze bepaling houdt in dat provinciale staten worden verplicht om de besluitenlijst van hun vergaderingen op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar te maken. Voor de passage «op de in de provincie gebruikelijke wijze» is gekozen aangezien zodoende aansluiting wordt gezocht bij het voorstel voor de Aanpassingswet

dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 243) en tevens de Kieswet en het Kiesbesluit. Uiteraard is de regering voorstander van het gegeven dat provincies een actieve openbaarheid zoeken met de burgers. Provincies dienen zelf echter aan de openbaarmakingsverplichting invulling te geven. Dit geldt zowel voor de inhoud van de besluitenlijst, als voor de wijze waarop deze bekend wordt gemaakt. Het is dus aan provincies zelf om te bepalen of de besluitenlijst bijvoorbeeld een lijst van aan- en afwezige leden bevat en of ook minderheidsstandpunten worden vermeld. Uiteraard is de regering voorstander van begrijpelijke besluitenlijsten.

Aanpassen vergaderzalen provinciale staten

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat het door hen afgewezen uitstel van de behandeling van het wetsvoorstel inzake de vermindering van het aantal statenleden een vervelende consequentie heeft wanneer de Wet dualisering provinciebestuur wordt aangenomen: als gevolg van invoering van deze wet zouden op provinciaal niveau meer mensen in dezelfde ruimte moeten vergaderen. Was het de minister bekend op welke wijze de provinciale besturen dit ruimtelijk probleem zouden gaan oplossen? Was het bekend of zich hierbij dusdanige problemen voordoen dat ingrijpende wijzigingen getroffen moesten worden (zoals verbouwingen) met alle financiële consequenties van dien?

De ontvlechting van het ambt van gedeputeerde en het statenlidmaatschap brengt mee, zoals de leden van de PvdA-fractie al constateerden, dat het aantal stoelen voor statenleden in de statenzaal moet worden uitgebreid. De provincies zijn zich er terdege bewust van dat hier adequate maatregelen voor genomen moeten worden. Mij hebben nog geen signalen bereikt, dat het vermeerderen van het aantal stoelen in de statenzaal problemen of zwaarwegende financiële consequenties meebrengt.

Vergoedingen statenleden

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de regering, uitgaande van een tijdsbeslag van het statenlidmaatschap van 20 uur per week, de huidige vergoedingsregeling voor statenleden billijk achten. Tevens vroegen deze leden of deze vergoeding billijk is ten opzichte van het tijdsbeslag en het inkomen van de gedeputeerden.

Voor de beantwoording van deze vraag is het van belang een onderscheid te maken tussen fulltime ambten en functies die als nevenfunctie worden vervuld. Uitsluitend voor de hoofdfuncties geldt dat de beloning beoogt in het daadwerkelijke inkomen of levensonderhoud te voorzien. Het lidmaatschap van provinciale staten of de gemeenteraad wordt gezien als een nevenfunctie naast de hoofdfunctie elders in de maatschappij. De vergoeding die statenleden ontvangen, betreft derhalve geen vergoeding voor verrichte arbeid, maar dient gezien te worden als een compensatie voor mogelijke inkomensderving in de hoofdfunctie.

8. Gedeputeerde staten

Actieve informatieplicht van gedeputeerde staten jegens provinciale staten

De leden van de VVD-fractie wezen er op dat onlangs gebleken was dat bij meer dan 50% van de gemeenten nog geen afspraak over inhoud of de procedure van de actieve informatieplicht is gemaakt. De aan het woord zijnde leden vroegen wat de regering voornemens is om dit percentage snel omlaag te krijgen. Tevens vroegen deze leden wat de regering zal

ondernemen om te bewerkstelligen dat één en ander op provinciaal niveau voortvarender wordt aangepakt.

Uit de evaluatie naar de eerste fase van de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur bleek dat in mei dit jaar in 55% van de gemeenten tussen college en raad geen afspraken over de actieve informatieplicht zijn gemaakt.

De colleges van burgemeester en wethouders en de gedeputeerde staten zijn geheel vrij in de wijze waarop zij uitwerking geven aan deze plicht. Voor te stellen is dat voor een uitwerking naar ieders tevredenheid afspraken tussen college en raad worden gemaakt. De werking van de actieve informatieplicht is uiteraard niet afhankelijk van de vraag of er tussen de raden en colleges afspraken daarover zijn gemaakt. Uitvoering geven aan de actieve informatieplicht betreft een verantwoordelijkheid van het college. Het is dan ook het college die hieraan invulling moet geven.

Om colleges te stimuleren aandacht te besteden aan de vormgeving van de actieve informatieplicht wordt door de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie een handreiking over de actieve informatieplicht geschreven. Deze handreiking zal naar verwachting begin 2003 verschijnen. De handreiking zal ook voor gedeputeerden ondersteuning kunnen bieden bij de uitwerking van de actieve informatieplicht.

Duur collegevorming en hoorplicht bij uitoefening bepaalde bevoegdheden

De leden van de PvdA-fractie stelden aan de orde dat in onderhavig wetsvoorstel naar analogie met de Wet dualisering gemeentebestuur geen termijn is opgenomen waarbinnen de collegevorming dient plaats te vinden en voorts een specifieke hoorplicht is opgenomen van gedeputeerde staten bij de uitoefening van bepaalde bestuursbevoegdheden. Deze leden vroegen of de regering ook inhoudelijke argumenten voor deze keuze kon aangeven, of dat uitsluitend op basis van systematiek hiertoe was besloten. Zowel het schrappen uit de Gemeentewet van de termijn waarbinnen de collegevorming dient plaats te vinden, als het opnemen van de specifieke hoorplicht, zijn beide elementen die op initiatief van de Tweede Kamer in de Wet dualisering gemeentebestuur zijn opgenomen (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 751, nrs. 76 en 77). Bij de behandeling van dat wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger de amendementen die deze onderdelen bevatten niet omarmd. Aan het schrappen van een termijn voor de collegevorming kleefden naar zijn oordeel bezwaren, omdat hiermee de druk om de collegevorming binnen een bepaalde termijn rond te krijgen zou wegvallen. Inmiddels is op lokaal niveau bij de eerste collegevorming na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur gebleken dat in 85% van de gemeenten de collegevorming reeds in mei 2002 was afgerond. In 97% van de gemeenten was het nieuwe college reeds in juni 2002 geïnstalleerd. Achteraf kan derhalve geconstateerd worden dat de vrees dat in enkele gemeenten de collegevorming maanden in beslag zouden nemen niet bewaarheid is.

Tegen het opnemen van de specifieke informatieplicht in de Gemeentewet had mijn ambtsvoorganger geen inhoudelijke bezwaren. Naar zijn oordeel was deze informatieplicht echter niet nodig naast de algemene informatieplicht van het college jegens de raad. Er lijkt ook in dat geval geen bezwaar tegen te bestaan dat de regeling in onderhavig wetsvoorstel is overgenomen.

Overigens heeft de regering ten aanzien van alle door de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur aangenomen amendementen gezien of het gewenst is om deze in onderhavig wetsvoorstel over te nemen. Op één uitzondering na zijn al deze amendementen in onderhavig wetsvoorstel overgenomen. Deze

uitzondering betreft het mogelijk maken van een lokale rekenkamerfunctie. De regering had er in onderhavig wetsvoorstel derhalve niet voor gekozen om een rekenkamerfunctie op provinciaal niveau mogelijk te maken. Zoals bekend is deze rekenkamerfunctie alsnog door de Tweede Kamer in het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur opgenomen.

Maximum aantal zittingstermijnen gedeputeerde staten

De commissie-Bleker stelt voor de zittingsduur van gedeputeerden maximaal twee termijnen te laten zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat een maximum van twee termijnen mijns inziens te ver gaat, omdat er gevallen denkbaar zijn dat een langere zittingsduur goed te verdedigen is (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 384, nr. 6, blz. 28). Naar aanleiding hiervan vroegen de leden van de GroenLinks-fractie op welke gevallen ik hiermee doelde. In dit kader vroegen deze leden tevens of het te lang zitting hebben van een bestuurder op dezelfde plek niet meer negatieve dan positieve kanten heeft. Ten slotte vroegen deze leden of ik bereid ben om gedeputeerden te binden aan een maximalal aantal van drie termijnen.

Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag bij dit wetsvoorstel heb aangegeven zijn in Nederland geen wettelijke beperkingen gesteld aan het tijdvak dat een bestuurlijke functie kan worden uitgeoefend (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 384, nr. 6, blz. 28). Ik zie geen reden om voor gedeputeerden een uitzondering hierop te maken. Provinciale staten zullen bij de collegevorming zelf de afweging moeten maken of ze de voorkeur geven aan nieuwe gedeputeerden, dan wel dat zij gedeputeerden nog voor een tweede of derde termijn wensen te benoemen. Ook politieke partijen kunnen hierin een rol spelen. Mijns inziens kan echter niet in algemene zin gesteld worden dat het te lang zitting hebben van een bestuurder op dezelfde plek meer negatieve dan positieve kanten heeft. Evenmin gesteld kan worden dat het vervangen van bestuurders na twee of drie zittingstermijnen meer positieve dan negatieve kanten heeft. Dat hangt van de omstandigheden af. Met het vertrek van bestuurders na een bepaalde periode kan veel kennis en ervaring verloren gaan. Bovendien moet elke bestuurder weer opnieuw ingewerkt worden. Daarbij komt ook dat er niet altijd geschikte opvolgers beschikbaar zijn. Tegen het voorgaande kan uiteraard worden ingebracht dat het in veel gevallen ook zeer goed kan zijn als er nieuwe bestuurders aantreden die met een frisse wind en nieuwe energie hun taak oppakken. Dat ben ik mij zeker bewust. Naar mijn oordeel zijn echter provinciale staten het best in staat om de verschillende aspecten in hun beoordeling te betrekken. Ik zie hier dan ook geen taak weggelegd voor de wetgever.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van gedeputeerden

De leden van de SGP-fractie herinnerden mede namens de fractie van de ChristenUnie aan mijn toezegging dat alsnog nauwgezet gekeken zal worden of gedeputeerden, als zij geen statenlid meer zijn, onder het begrip ambtenaar in de zin van artikel 84 van de Wetboek van Strafrecht vallen.

In de memorie van antwoord op het verslag van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, heb ik aangegeven dat in de strafrechtelijke jurisprudentie het ambtenarenbegrip ruim wordt opgevat (Kamerstukken I, 2002/2003, 28 243, nr. 34a, blz. 12). Volgens deze jurisprudentie dient een persoon die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de stat of zijn organen te verrichten, als ambtenaar in de zin van het Wetboek van Strafrecht te worden aangemerkt (zie onder andere HR 25 oktober 1915, NJ 1915, blz. 1205 en HR 16 november 1948, NJ 1949, nr.

138). Het voorgaande betekent dat een gedeputeerde, ook als hij niet langer statenlid is, in strafrechtelijke zin als ambtenaar beschouwd dient te worden.

9. De provinciale rekenkamer(funcctie)

De leden van het CDA vroegen zich af of door de gemeenschappelijke rekenkamer van gemeenten en provincies regelingen kunnen worden getroffen met betrekking tot de verzoeken van de deelnemende gemeenten en/of provincies. De prioritering en opstelling tegenover deze verzoeken lijkt deze leden bepaald niet gemakkelijk. Ze zijn er nog niet van overtuigd dat de cohabitation van provincie en gemeente in zo een instituut zonder problemen verloopt.

Allereerst merk ik op dat de (gemeenschappelijke) rekenkamer zelf bepaalt welke onderzoeken zullen worden gedaan. De verzoeken van de raden en/of provinciale staten van de deelnemende gemeenten en/of provincies zullen daarbij zwaar wegen, maar mogen er niet toe leiden dat de rekenkamer de facto geen ruimte meer heeft om haar eigen agenda te bepalen. De rekenkamer zal dus steeds haar eigen afweging maken om een bepaald verzoek al dan niet te honoreren. Uiteraard moet de gemeenschappelijke rekenkamer de inzet van haar capaciteit verdelen over de deelnemers in de regeling op een wijze die aan ieder van de deelnemende gemeenten en/of provincies recht doet. Verwacht mag dan ook worden dat een rekenkamer dat aspect in haar afwegingsproces zal betrekken.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts in hoeverre provinciale staten bij de instellingsverordening van de provinciale rekenkamer/rekenkamerfuncctie de activiteiten van deze instellingen op bepaalde objecten kunnen richten (bijvoorbeeld aankoopbeleid). Kan in dat verband, zo vroegen deze leden, de rekenkamer worden verplicht desgevraagd ten dienste te werken van een enquêtemissie die daarom vraagt?

De rekenkamer/rekenkamerfuncctie heeft een eigen wettelijke taak, nl. het onderzoeken van de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. De invulling van deze wettelijke taak is de verantwoordelijkheid van de rekenkamer(funcctie) zelf, ze kan daarin niet bij verordening worden beperkt.

De rekenkamer kan niet verplicht worden desgevraagd ten dienste te werken van een enquêtemissie. De mogelijkheid van andere organen dan de rekenkamer zelf om de onderwerpskeuze van de rekenkamer te beïnvloeden gaat niet verder dan de mogelijkheid een verzoek te doen, waarbij een verzoek van de provinciale staten, gezien de expliciete vermelding in de wet, wel een zeker gewicht heeft.

De leden van het CDA meenden overigens dat de kosten van een rekenkamer doorgaans hoger zullen zijn dan voor een rekenkamerfuncctie. Dit feit alleen al zal wellicht dringen in de richting van een keuze voor dat laatste waar het CDA toch een voorkeur heeft voor een rekenkamermodel. In dat verband zijn opvattingen dat een rekenkamer zichzelf wel terugverdient wat bedenkelijk, zo meenden deze leden. Dit zou betekenen dat de aandacht en energie vooral kan uitgaan naar sectoren waar «wat te halen» is, en minder naar domeinen die minder spectaculair zijn maar ook doorgelicht zouden moeten worden van tijd tot tijd. Overigens menen deze leden, en zij begrepen de opstelling van de regering in reactie op vragen van de CDA-fracties in beide Kamers ook zo, dat er een principiële gehoudenheid bestaat meerkosten veroorzaakt door de dualisering, al zijn ze hiertoe formeel niet verplicht te vergoeden naar redelijkheid en billijkheid; zulks ook in de geest van artikel 105 derde lid Provinciewet. Allereerst merk ik op dat het niet af te keuren is als de rekenkamer bij

voorrang aandacht besteedt aan zaken waarvan ze het vermoeden heeft dat er inzake doelmatigheid en/of doeltreffendheid veel te verbeteren valt. Maar uiteraard zal het ook voorkomen dat een rekenkameronderzoek gewenst is zonder dat er een onmiddellijk terugverdieneffect te verwachten is. Dat neemt niet weg dat het reëel is om ervan uit te gaan dat een duidelijke direct aanwijsbare winst in geldelijke termen mogelijk is en dat de rekenkamer zich op zijn minst voor een groot deel terugverdient. Overigens wordt in overleg met het IPO gewerkt aan een reële raming van de meerkosten van de dualisering, waarbij ook de instelling van provinciale rekenkamers wordt betrokken. De kosten zijn overigens niet (alleen) afhankelijk van de keuze voor een rekenkamer of rekenkamerfunctie, maar ook van andere aspecten van de wijze van invulling, zoals het gebruik van de mogelijkheid om een gezamenlijke rekenkamer in te stellen en dergelijke. Zowel de rekenkamer als de rekenkamerfunctie laten de provincies en gemeenten veel ruimte voor een eigen invulling.

De leden van de fractie van de SGP vroegen, mede namens de leden van de ChristenUnie-fractie, om een nadere toelichting op het argument voor het aanvankelijk verschil tussen gemeenten en provincies, te weten dat provincies volgens het aanvankelijk voorstel zouden worden verplicht tot het instellen van een onafhankelijke rekenkamer, terwijl voor gemeenten de mogelijkheid was geschapen te kiezen voor een andere invulling van de rekenkamerfunctie. Waarom beargumenteerde de regering dit met het argument van schaalgrootte, en werd niet het argument van onafhankelijkheid voorop gesteld? Voorts vroegen deze leden hoe de onafhankelijkheid van een door de provincies te kiezen rekenkamerfunctie kan worden gegarandeerd.

De regering heeft zowel voor gemeenten als voor provincies aanvankelijk een verplichte onafhankelijke rekenkamer voorgesteld. Daarbij is benadrukt dat de regering zeer hecht aan een orgaan dat onafhankelijk is van alle andere gemeentelijke of provinciale organen, met een eigen taak en bevoegdheden. De onafhankelijkheid van de rekenkamer is voor de regering dus steeds het argument geweest om voor deze vorm te willen kiezen. Bij de indiening van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur was het evenwel; een gegeven dat gemeenten niet verplicht waren tot het instellen van een rekenkamer naar het wettelijk model. De vraag was dus niet alleen wat de voorkeur van de regering heeft, maar ook of het gerechtvaardigd zou zijn de provincies in deze anders te behandelen dan de gemeenten. Naar het oordeel van de regering waren er argumenten om het laatste te doen, onder andere de schaalgrootte en het feit dat er van de kant van de provincies ook een duidelijke voorkeur voor een verplichte rekenkamer was aangegeven.

Ten aanzien van de onafhankelijkheid van een door de provincie te kiezen rekenkamerfunctie merk ik op dat het deelnemen aan deze functie weliswaar verenigd kan worden met het lidmaatschap van provinciale staten of de gemeenteraad, maar dat overigens alle incompatibiliteiten die gelden voor een rekenkamer ook gelden voor personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen. De onafhankelijkheid van het uitvoerend apparaat is dus wel gegarandeerd. Ook is artikel 182 op de rekenkamerfunctie van toepassing; evenals de rekenkamer heeft de rekenkamerfunctie een eigen wettelijke taak, die door de betrokkenen zelf wordt ingevuld.

De leden van de fractie van de SGP vroegen, mede namens de leden van de ChristenUnie-fractie, in welke gevallen de modaliteit van een gezamenlijke rekenkamer van provincie(s) en gemeente(n) mogelijk en/of wezenlijk is.

De regering kan zich voorstellen dat er gemeenten en provincies zijn die om hen moverende redenen voor een dergelijke modaliteit kiezen. De

regering heeft daartegen geen bezwaar en heeft daarom deze mogelijkheid opgenomen in de wet.

10. Financiële consequenties

Nu het voorstel voor de Wet vermindering aantal leden provinciale staten en gedeputeerde staten door de Eerste Kamer niet in behandeling is genomen zal er bij de verkiezingen van 2003 geen sprake zijn van een vermindering van het aantal statenleden. Indien het voorliggende voorstel wordt aangenomen zal er zelfs sprake zijn van een vermeerdering van het aantal leden van beide organen. De leden van de fracties van VVD, SGP en ChristenUnie vroegen naar de financiële consequenties hiervan. Zoals aangegeven in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel worden de kosten van de toename van het aantal statenleden tengevolge van de ontvlechting geraamd op 0,9 mln. euro per jaar. Deze raming is gebaseerd op de huidige aantallen gedeputeerden en de huidige aantallen statenleden. Er is derhalve geen rekening gehouden met het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering aantal leden provinciale staten en gedeputeerde staten. In 2003 zal een tijdsvenredige toevoeging aan het Provinciefonds plaatsvinden van 0,7 miljoen euro per jaar, aangezien het duale stelsel eerst na de statenverkiezingen op 11 maart 2003 in werking zal treden. Met ingang van 2004 zal de toevoeging 0,9 miljoen euro per jaar bedragen. Deze kosten worden dus volledig door het Rijk gecompenseerd.

De leden van de PvdA-fractie pleitten voor duidelijkheid op korte termijn over de omvang van de compensatie die de provincies tegemoet kunnen zien. Naar analogie van de regel in de ruimtelijke ordening die de goedkeuring van een bestemmingsplan afhankelijk maakt van de economische uitvoerbaarheid vragen ze of het verstandig zou zijn een dergelijke argumentatie in de toelichting bij het wetsvoorstel op te nemen. Ze vroegen om een concrete omschrijving van de bedragen waaraan gedacht kan worden en waar en wanneer die bedragen in de Rijksbegroting zijn terug te vinden. Welke financiële consequenties, zo vroegen de leden van de OSF-fractie, zijn er te verwachten voor de provincies, met betrekking tot de veranderingen en mogelijkheden tot veranderingen, die het wetsvoorstel biedt (o.a. de veranderingen rond griffier, fractie-ondersteuning en rekenkamerfunctie)? De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of de motie Stuger c.s. inmiddels al is uitgevoerd. In bedoelde motie wordt de regering verzocht de financiële doorwerking van het wetsvoorstel in kaart te brengen en daarover vóór de begrotingsbehandeling van BZK aan te geven hoe een en ander wordt gefinancierd. Ik heb reeds bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat de motie-Stuger op genoemde korte termijn niet uitvoerbaar was. Het IPO heeft mij onlangs bericht welke extra kosten naar haar oordeel de provincies moeten maken als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur. Voor het gemeentelijk niveau vindt thans in opdracht van mijn ministerie een onderzoek plaats onder een twintigtal gemeenten naar de extra kosten van de dualisering. Op basis van het overzicht van het IPO en het onderzoek onder de gemeenten, zal het kabinet in staat zijn zich een oordeel te vormen over de extra kosten die de dualisering voor beide bestuurslagen meebrengt en over de compensatie hiervan. Voorstellen hiertoe zullen u bij de voorjaarsnota voor 2003 bereiken.

11. Evaluatie

Eerste evaluatie

Naar aanleiding van de eerste evaluatie van de Wet dualisering gemeente-

bestuur vroegen de leden van de D66-fractie of de minister ook aanwijzingen bekend zijn waaruit kan blijken dat de burger dichter bij het bestuur is gebracht. Deze leden wezen er op dat tijdens het debat in de Tweede Kamer over het wetsontwerp veel sprekers hebben benadrukt dat een structuurverandering weinig zin heeft als die niet gepaard gaat met een cultuuromslag. In verband hiermee vroegen deze leden of er al iets merkbaar is van de cultuurverandering in de gemeenten.

Het eerste deel van de evaluatie naar de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur had uitdrukkelijk tot doel naar de wettelijk verplichte wijzigingen te kijken. Het tweede deel van de evaluatie naar de wet zal meer gericht zijn op de cultuurverandering.

Ondanks het feit dat de cultuurverandering niet in het eerste evaluatierapport is meegenomen is vanuit het project Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie te zien dat aan de benodigde cultuurverandering door veel gemeenten intensief wordt gewerkt. De vernieuwingsimpuls is expliciet gericht op het bewerkstelligen van die cultuurverandering. Aandachtspunt hierbij is wel dat een cultuurwijziging veel tijd kost en geleidelijk verloopt. De resultaten hiervan zijn dus nog niet te meten. Dit zelfde geldt voor de verbetering van de relatie tussen burger en bestuur. Vanuit de Vernieuwingsimpuls wordt een meetinstrument ontwikkeld waarmee gemeenten kunnen meten of de transparantie en daarmee de relatie met haar burgers verbetert. Vanuit het project duale pilots van de Vernieuwingsimpuls voor gemeenten zal ook aandacht aan de cultuurverandering worden besteed.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden dat de regering in de memorie van toelichting de verwachting uitspreekt dat de verduidelijking van de rollen van de provinciale bestuursorganen zal leiden tot een grotere zichtbaarheid van de buitenwacht van het provinciebestuur als geheel. Deze leden vroegen welke concrete, kwantificeerbare doelen de regering daarbij voor ogen heeft en op welke wijze in de evaluatie deze verwachting operationeel wordt gemaakt.

Voor 1 januari 2006 dient een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk naar de Tweede Kamer te worden gezonden. Bij deze evaluatie zullen vele nieuwe aspecten worden meegenomen. Ik ga er van uit dat tegen die tijd al een redelijk beeld kan worden gekregen van de effecten van de Wet dualisering provinciebestuur, ook in termen van cultuurverandering. Het opzetten van deze evaluatie is echter nog niet aangevangen. Er zijn dan ook nog geen doelen bepaald waaraan gemeten zal worden.

De leden van de OSF-fractie vroegen voorts waarom niet eerst de algehele evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur wordt afgerond, alvorens, na eventuele aanpassing, over invoering van dualisme in de provinciebesturen te besluiten.

De Commissie-Elzinga heeft aangetoond dat ook voor de provincie de noodzaak bestaat om wijzigingen in de structurele inrichting van het bestuur aan te brengen. Het vorige kabinet deelde de conclusies van de Commissie-Elzinga op dit punt. Naar aanleiding hiervan heeft het vorige kabinet besloten om ook voor provincies een wetgevingstraject te starten. Daarbij is niet overwogen om eerst de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur af te wachten, alvorens het provinciebestuur te dualiseren.

De leden van de OSF vroegen wat de planning is rond de uitvoerige evaluatie en of het mogelijk is dat deze gaat leiden tot een aanpassing van het voorstel om het aantal leden van provinciale staten te verminderden. Deze leden gingen er van uit dat aanpassing van dat wetsvoorstel mogelijk zal zijn, omdat de behandeling daarvan is uitgesteld. Ik ben voornemens om, net als de evaluatie die in mei jl. na de inwerking-

trekking van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft plaatsgevonden, in mei van volgend jaar een eerste evaluatie onder provincies te houden. Voor de verdere evaluatie bestaat nog geen planning, behalve dan dat het evaluatierapport vóór 1 januari 2006 naar de beide kamers gezonden dient te worden. Het is uiteraard niet uitgesloten dat op basis van de evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van de gewenste omvang van provinciale staten. Vooral nog verwacht ik dat echter niet. Een dergelijke conclusie kan echter niet leiden tot een wijziging van het wetsvoorstel dat thans bij het parlement aanhangig is, aangezien dit wetsvoorstel al door de Tweede Kamer is aanvaard.

12. Diverse onderwerpen

Niet aanvaarde amendementen

Het had de leden van de PvdA-fractie verbaasd dat een aantal amendementen (nrs. 12, 13, 14, 15, 16 en 18) die in de Tweede Kamer zijn ingediend en die aspecten regelen van een zorgvuldige en rechtstatelijke controle op provinciale bestuurlijke bevoegdheden, in de Tweede Kamer waren afgewezen. De aan het woord zijnde leden vroegen hoe de regering oordeelt over de afgewezen amendementen.

Bij de mondelinge behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik mijn mening over de verschillende ingediende amendementen in algemene zin gegeven. In aanvulling daarop zal ik op deze plaats ook nog kort op de door de leden van de PvdA-fractie genoemde amendementen reageren. Het amendement onder nummer 12 is vervangen door het amendement onder nummer 15, zodat ik op amendement onder nummer 12 niet apart zal reageren.

De amendementen onder nummers 13 en 14 hebben betrekking op het provinciale onderzoeksrecht. Eerstgenoemd amendement strekt er toe te bewerkstelligen dat ook personen die afkomstig zijn van buiten de kring van het provinciebestuur verplicht zijn om – kortgezegd – stukken aan de onderzoekscommissie te overleggen en om onder ede getuigenis af te leggen. Bij de Wet dualisering gemeentebestuur is er gezien de zwaarte van het instrument uitdrukkelijk voor gekozen de kring van personen die bij het raadsonderzoek verplicht zijn medewerking te verlenen, te beperken tot de kring van personen die een directe relatie met het bestuur van het college hebben of hebben gehad, te weten de (ex)wethouders, de (ex)raadsleden en de (ex)ambtenaren (Zie Kamerstukken II, 2000/2001, 27 751, nr. 3, blz. 34). Eenzelfde standpunt neem ik in ten aanzien van het provinciale onderzoeksrecht, zowel op inhoudelijke argumenten, als vanuit het oogpunt van paralleliteit tussen de Gemeentewet en Provinciewet. Mogelijk geeft de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur onderscheidenlijk de Wet dualisering provinciebestuur aanleiding om de wetgeving op dit punt te wijzigen. Ik acht het niet gewenst om op deze evaluatie vooruit te lopen.

Het amendement onder nummer 14 strekt er met name toe om de bevoegdheid uit de Wet Parlementaire Enquête om getuigen en deskundigen te gijzelen ook bij een provinciaal onderzoek te introduceren. Een dergelijk dwangmiddel acht ik te zwaar voor een provinciaal onderzoek. Ook hiervoor geldt dat ik het gewenst acht om eerst de ervaringen met het onderzoeksrecht op lokaal en provinciaal niveau te evalueren, alvorens wordt overwogen om dit instrument ook voor deze niveaus mogelijk te maken.

Het amendement onder nummer 15 strekt er toe om een incompatibiliteit in het leven te roepen tussen de functies van lid van de provinciale

rekenkamer en lid van de gemeentelijke rekenkamer, terwijl amendement onder nummer 16 beoogt een incompatibiliteit in het leven te roepen tussen het lidmaatschap van provinciale staten en het lidmaatschap van de gemeentelijke rekenkamer. Voor beide amendementen geldt, dat ik, om de redenen zoals ik heb uiteengezet bij de mondelinge behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer (Handelingen II, 2 oktober 2002, blz. 8-421), geen bezwaren zie tegen een combinatie van de functies.

Het amendement onder nummer 18 strekt er toe gedeputeerde staten en de commissaris van de Koningin te verplichten om jaarlijks aan provinciale staten een rapport uit te brengen over de toepassing en handhaving van het provinciale integriteitsbeleid. Uiteraard ben ik geen tegenstander van een zodanige rapportage. Integendeel, een integriteitsrapport past goed in het beleid om te komen tot een meer integer bestuur. Ik acht het niet nodig om een verplichting daartoe in de Provinciewet op te nemen.

Omvang van provinciebestuur, mede in relatie tot andere besturen

Nu aanneming van dit wetsvoorstel zal leiden tot grotere provinciale en gedeputeerde staten, vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of de verhouding tussen grotere gemeenten en de provincies nog verder scheefgroeit. Tevens vroegen deze leden of de omvang van het provinciebestuur nog wel in verhouding staat tot de omvang van de Tweede en Eerste Kamer. Ten slotte informeerden deze leden of het niet op tijd in werking kunnen treden van wetsvoorstel 27 214 (vermindering aantal statenleden) nog gevolgen heeft voor de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel.

Van een verdere schreefgroei van de omvang van provinciale staten met de omvang van de gemeenteraden van grote gemeenten kan naar mijn mening niet worden gesproken. Doordat gedeputeerden niet langer statenlid zijn, zal het aantal leden van provinciale staten per provincie met vier tot acht leden toenemen. Als gevolg van de dualisering op lokaal niveau, zullen de gemeenteraden in de grote steden eveneens met zes à zeven leden in omvang toenemen. Dit betekent dat de raad van de grote gemeenten en de provinciale staten ongeveer in gelijke mate in omvang toenemen.

In het kader van het voorstel tot vermindering van het aantal statenleden is geen relatie gelegd met de omvang van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer. Ik zie ook geen aanleiding om in het kader van onderhavig wetsvoorstel een relatie te leggen met de omvang van de beide kamers. Dat wetsvoorstel 27 214 niet tijdig vóór de statenverkiezingen van 11 maart 2003 in werking treedt, heeft geen enkele consequentie voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. Beide wetsvoorstellen staan geheel los van elkaar en kunnen dan ook afzonderlijk in werking treden.

13. Artikelgewijs

Artikel 1, tweede lid, van de Provinciewet

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in artikel 1, tweede lid, van de Provinciewet het begrip «provinciaal bestuur» vervangen wordt door «provinciale staten». Dit leek deze leden in strijd met de tendens om bestuursbevoegdheden te concentreren bij het college: in casu de bevoegdheid bij het bureau voor de statistiek inlichtingen te vragen. Artikel 1 van de Provinciewet regelt de peildatum van het aantal inwoners van de provincie ten behoeve van de vaststelling van het aantal statenleden in de volgende zittingsperiode van provinciale staten. In principe geldt 1 januari van het jaar voorafgaande aan het jaar van de verkiezing van provinciale staten als peildatum. Indien aannemelijk is dat op

1 september van het jaar voorafgaande aan de verkiezing het inwonertal van de provincie zodanig is gewijzigd, dat de provincie voor wat betreft het aantal statenleden in een andere categorie als bedoeld in artikel 8 van de Provinciewet zal vallen, kan die datum als peildatum voor het aantal inwoners van de provincie worden gehanteerd. Het is het Centraal Bureau voor de Statistiek die dit inwonertal vervolgens desgevraagd zal vaststellen. Op grond van het huidige artikel 1, tweede lid, ligt de bevoegdheid dit verzoek te doen bij het provinciaal bestuur. Gelet op het huidige artikel 143, tweede lid, van de Provinciewet, betekent dit intern dat deze bevoegdheid thans echter in feite bij provinciale staten berust. Op grond van artikel 143, tweede lid, berust een aan het provinciebestuur toegekend bestuursbevoegdheid namelijk bij provinciale staten, tenzij de wet deze bevoegdheid uitdrukkelijk aan gedeputeerde staten of de commissaris van de Koning toewijst. In het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden zal artikel 143 in die zin worden gewijzigd dat bestuursbevoegdheden in medebewind in principe bij gedeputeerde staten zullen berusten, tenzij de wet de bevoegdheid expliciet bij provinciale staten of de commissaris van de Koning legt. Deze wijziging zou er op neerkomen dat het verzoek als bedoeld in artikel 1, tweede lid, alleen gedaan zou kunnen worden door gedeputeerde staten. Dit acht ik echter ongewenst. Weliswaar betreft de indiening van het verzoek aan het Centraal Bureau voor de Statistiek een typische bestuurs-handeling, dit verzoek heeft echter voor provinciale staten belangrijke consequenties. Het heeft immers gevolgen voor het aantal leden van provinciale staten in de volgende zittingsperiode. De reden dat de bevoegdheid op basis van dit wetsvoorstel bij provinciale staten wordt gelegd is dan ook dat het gaat om het aantal leden van provinciale staten. Alleen provinciale staten zelf dienen hierover naar mijn mening een besluit over te kunnen nemen.

Artikel 35a van de Provinciewet

Artikel 35a kent na aanvaarding van het onderhavige wetsontwerp een maximum van zeven gedeputeerden. De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet verstandiger was geweest om de inwerkingtreding van artikel 35a te koppelen aan een eventuele aanvaarding van het wetsvoorstel waarin het aantal statenleden wordt teruggebracht. Om de argumenten uiteengezet in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer bij dit wetsvoorstel ben ik van oordeel dat het ook los van de vermindering van het aantal statenleden gewenst is om het maximumaantal gedeputeerden op zeven te stellen (Kamerstukken II, 2001/2002, 28 384, nr. 6, blz. 26 -27). Ik zie dan ook geen aanleiding om met vermindering van het maximumaantal leden van gedeputeerde staten te wachten op de aanvaarding van het wetsvoorstel dat het aantal statenleden vermindert.

Artikel 35b van de Provinciewet

In artikel 35b van de Provinciewet zijn de vereisten voor het ambt van gedeputeerde opgenomen. De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of hun veronderstelling juist was dat dit artikel ook geldt voor part-time gedeputeerden beantwoord ik bevestigend. Ook voor hen geldt dat zij Nederlander en 18 jaar of ouder moeten zijn, niet uitgesloten mogen zijn van het kiesrecht en ingezetene moeten zijn van de provincie. Van het vereiste van ingezetenschap kan voor de duur van maximaal een jaar ontheffing worden verleend door provinciale staten.

Artikel 40b, derde lid, van de Provinciewet

Artikel 40b van de Provinciewet heeft betrekking op het vervullen van

nevenfuncties door gedeputeerden. Doordat gedeputeerden niet langer tevens statenlid zijn, is het nodig dat in de Provinciewet voor gedeputeerden een aparte regeling omtrent nevenfuncties wordt opgenomen. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom er in artikel 40b, derde lid, niet is gekozen voor een formulering analoog aan artikel 66, derde lid, van de Provinciewet in plaats van een verwijzing naar artikel 11 van de Provinciewet. Deze leden vroegen tevens of het aan provinciale staten is om te beoordelen of een gedeputeerde een nevenfunctie heeft, c.q. willen uitoefenen die een goede vervulling van het ambt in de weg staat. Ten slotte wilden deze leden weten hoe een gedeputeerde zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan provinciale staten meldt. Artikel 11 van de Provinciewet heeft betrekking op het vervullen van nevenfuncties door leden van provinciale staten, terwijl artikel 66 over het vervullen van nevenfuncties door de commissaris van de Koning gaat. Met betrekking tot de openbaarmaking van deze nevenfuncties regelt artikel 11, tweede lid, dat deze openbaarmaking geschiedt door terinzagelegging van een opgave van de nevenfuncties op het provinciehuis. In artikel 66, derde lid, is geen wijze van openbaarmaking van de nevenfuncties van de commissaris van de Koningin voorgeschreven, maar uitsluitend bepaald dat de commissaris deze functies openbaar maakt. Het lijkt gewenst om voor gedeputeerden aansluiting te zoeken bij de regeling voor statenleden, zodat dus ook voor gedeputeerden geldt dat een opgave van hun eventuele nevenfuncties ingezien kan worden op het provinciehuis.

Het is aan de gedeputeerde om te beoordelen of hij nevenfuncties vervult «waarvan de vervulling ongewenst is met het oog op een goede vervulling van zijn ambt als gedeputeerde». Op grond van artikel 40b, tweede lid, dient een gedeputeerde zijn voornemen tot het aanvaarden van een nevenfunctie aan provinciale staten te melden. Dat wil zeggen dat hij dan zelf al tot de conclusie is gekomen dat de desbetreffende nevenfunctie kan worden aanvaard. Indien provinciale staten tot een ander oordeel komen, ligt het in de reden dat de gedeputeerde alsnog afziet van de aanvaarding van deze nevenfunctie. Doet de gedeputeerde dat niet, dan is het aan provinciale staten om af te wegen in hoeverre daaraan politieke consequenties moeten worden verbonden. Uiteraard kan een gedeputeerde die twijfelt of een bepaalde nevenfunctie wel met zijn ambt van gedeputeerde gecombineerd kan worden, daarover vooraf met provinciale staten van gedachten wisselen.

In de Provinciewet is niet voorschreven op welke wijze een gedeputeerde zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan provinciale staten moet melden. Het is dus aan de provincies zelf om hier een passende manier voor te vinden.

Artikel 75 van de Provinciewet

Artikel 75 heeft betrekking op de waarneming van de commissaris van de Koning in geval van zijn verhindering of ontstentenis. De leden van de GroenLinks-fractie meenden dat deze regeling op twee gedachten hinkt, namelijk dat het langstzittende statenlid de commissaris van de Koning waarneemt als voorzitter van provinciale staten, dan wel dat provinciale staten een ander lid kunnen aanwijzen. Deze leden vroegen waarom niet gekozen is voor deze laatste mogelijkheid, waarbij de staten kunnen kiezen voor het lid dat het meest geschikt is. Tevens vroegen zij of ik de interpretatie deel dat dit artikel wordt gelezen als zou de wetgever een voorkeur uitspreken voor het langst zittende lid.

In het voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur luidde de tweede volzin van het met artikel 75 van de Provinciewet corresponderende artikel 77 van de Gemeentewet aldus: «Het voorzitterschap van de raad wordt in dat geval waargenomen door een door de raad aan te wijzen lid van de raad.» Bij amendement is vervolgens de «nestor» van de

raad aangewezen als raadslid die het raadsvoorzitterschap waarneemt in geval van verhindering of ontstentenis van de burgemeester (Kamerstukken II, 2000/2001, 27 751, nr. 64). Hiermee werd beoogd dat in principe een ervaren raadslid het raadsvoorzitterschap op zich zou nemen. Blijkens de toelichting op het amendement is met deze regeling voorts bedoeld als algemeen uitgangspunt neer te leggen dat het langstzittende raadslid de burgemeester waarneemt. In deze toelichting is dit aldus verwoord: «Omdat niet mag worden uitgesloten dat het algemene uitgangspunt van waarneming door het langstzittende raadslid toch nog problemen kan opleveren, dient de raad de bevoegdheid te hebben om eventueel een ander raadslid met de waarneming te belasten». Aangezien de formulering van beide artikelen gelijk is, dient voor artikel 75 van de Provinciewet dezelfde uitleg te worden aangehouden.

De leden van de GroenLinks-fractie stelden voorts aan de orde dat gemeenteraden ook een raadslid de raadsvergadering laten voorzitten als de burgemeester als collegelid een voorstel moet verdedigen. Het is volgens deze leden te verwachten dat dit ook binnen de statenvergadering gaat gebeuren. Acht de minister dat passend binnen de huidige wetttekst, zo vroegen deze leden.

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Het nieuwe artikel 77 van de Gemeentewet biedt geen basis voor een praktijk waarin raadsleden de raadsvergadering voorzitten als de burgemeester tijdens deze vergadering optreedt in zijn functie van voorzitter van het college. Ook artikel 75 van de Provinciewet biedt derhalve geen basis voor het optreden van een statenlid als (technisch) voorzitter van de statenvergadering, indien de Commissaris van de Koningin de statenvergadering een voorstel van gedeputeerde staten verdedigt.

Artikel 79g van de Provinciewet

In het voorgestelde artikel 79g leggen de leden van de provinciale rekenkamer de eed of gelofte af op het nakomen van de Grondwet en de wetten van het land. De leden van het CDA beseften dat hier onder andere wordt aangesloten bij de eed die statenleden en gedeputeerden afleggen. Toch zouden deze leden zich kunnen voorstellen dat in zo een eedsformulier ook tot uitdrukking zou komen de gehoudenheid aan de regeling van de decentrale overheid – de Provincie – ten behoeve waarvan men functioneert. Deze leden bepleitten hier geen ad hoc wijziging van de eedsformule, maar zouden het op prijs stellen van de regering meer in het algemeen te vernemen of het in de eedsformule verschil mag maken of men ten behoeve van de nationale staat ambten vervult, dan wel ten behoeve van een decentrale overheid.

Bij de parlementaire behandeling van het huidige artikel 14 van de Gemeentewet dat de eed voor ambtsaanvaarding door raadsleden omvat, heeft de regering zich op het stand gesteld dat het begrip «wetten» in het eedsformulier ruim moet worden opgevat. Hieronder dienen bijvoorbeeld ook internationale overeenkomsten en gemeentelijke verordeningen te worden verstaan (Kamerstukken II, 1985–1986, 19 403, nr. 3, blz. 76 en Kamerstukken II, 1988–1999, nr. 10, blz. 10). Deze ruime uitleg werd ook voordien in het gemeentelijke regime aan het begrip «wetten» gegeven. Met de aflegging van de eed als opgenomen in artikel 79g beloven de leden van de rekenkamer derhalve dat zij ook de provinciale verordeningen zullen nakomen.

Artikelen 110 en 111 van de Provinciewet

Gevraagd werd voorts door de leden van GroenLinks waarom in artikel VV ervoor gekozen is om de artikelen 110 en 111 Provinciewet zodanig te wijzigen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

alleen aan gedeputeerde staten en derhalve niet aan provinciale staten desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens doet en tevens desgevraagd de gelegenheid biedt tot het plegen van overleg over aangelegenheden met betrekking tot de provincie. Specifiek werd gevraagd waarom niet is gewaarborgd dat deze mededelingen ook provinciale staten bereiken.

De regering is van mening dat de genoemde bevoegdheden gekwalificeerd moeten worden als uitvoeringsbevoegdheden en derhalve gedeputeerde staten bevoegd zijn in een gedualiseerd provinciaal bestuursmodel. Overigens kan in dit verband worden gewezen op de beoogde wijziging van artikel 167 Provinciewet waarin een aangescherpte inlichtingenplicht voor gedeputeerde staten ten opzichte van provinciale staten wordt voorgesteld. In het bijzonder moet worden gewezen op de in het tweede lid opgenomen verplichting dat gedeputeerde staten – en elk van hun leden afzonderlijk – gehouden zijn provinciale staten van allerlei ontwikkelingen die voor hun taak van belang is uit eigen beweging te informeren (actieve informatieplicht). Gedeputeerde staten zijn gelet op deze voorgenomen bepaling gehouden om provinciale staten op de hoogte te brengen van een mededeling van en een eventueel overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mits het uiteraard om substantiële zaken gaat.

Artikel 112 van de Provinciewet

Eveneens werd door de leden van GroenLinks gevraagd waarom de term provinciale besturen in artikel 112 Provinciewet wordt gewijzigd in gedeputeerde staten, waardoor provinciale staten niet meer in de gelegenheid zijn om ten aanzien van de in die bepaling genoemde voorstellen een oordeel te geven.

In het gewijzigde artikel 112 Provinciewet wordt de gelegenheid aan gedeputeerde staten – of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht – een oordeel te geven omtrent bepaalde onder a tot en met c genoemde voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regelingen. Ook hier is de regering van mening dat het een uitvoeringsbevoegdheid betreft en derhalve gedeputeerde staten in een dualistisch provinciaal bestuursmodel bevoegd moeten worden geacht. Ook hier geldt echter dat gedeputeerde staten provinciale staten (zoals voorgesteld in artikel 167, tweede lid, Provinciewet) moeten informeren als hun advies aan de minister van belang is voor de uitoefening van de taken van provinciale staten. Overigens laat een en ander onverlet dat de bevoegde minister zelfstandig, zonder dat een wettelijke bepaling hem daartoe verplicht, overleg pleegt met provinciale staten dan wel een instantie die voor deze representatief kan worden geacht.

Artikel 116 van de Provinciewet

Aansluitend op de voorgaande twee vragen stellen de leden van GroenLinks de vraag waarom in de voorgestelde wijziging van artikel 116 Provinciewet provinciale staten niet worden genoemd, waardoor zij niet meer uitdrukkelijk de ministers desgevraagd behoeven te berichten en van raad te dienen.

De regering is ook hier de opvatting toegedaan dat het een uitvoeringsbevoegdheid betreft en derhalve gedeputeerde staten bevoegd zijn in een gedualiseerd provinciaal bestuursmodel. Voorts moet worden gesteld dat het niet bij wet verboden is om provinciale staten desgevraagd aan de ministers te berichten en van raad te dienen. Overigens wordt in het thans nog geldende artikel 116, tweede lid, Provinciewet ook reeds gesteld dat gedeputeerde staten in eerste instantie bevoegd zijn om de ministers van bericht en raad te dienen.

Artikel 143, eerste lid

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over het voorgestelde artikel 143. Ingevolge het eerste lid van dat artikel dienen provinciale staten voorafgaand aan de vaststelling van verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten, gedeputeerde staten in de gelegenheid te stellen hun wensen en bedenkingen ter kennis van provinciale staten te brengen. De leden van deze fractie vroegen of dit betekent dat de commissaris van de Koning in geen geval zelfstandig het recht bezit wensen en bedenkingen te uiten, maar slechts kan proberen als lid van het college van gedeputeerde staten de collegae te overtuigen zulke wensen en bedenkingen te uiten.

Dit is niet het geval, zo antwoord ik deze leden. De strekking van het voorschrift van artikel 143, eerste lid, is dat alle concept-verordeningen met algemeen verbindende voorschriften aan het college van gedeputeerde staten moeten worden overgelegd, teneinde hen in de gelegenheid te stellen daarop te reageren. Dit neemt natuurlijk niet weg dat de commissaris van de Koning op ieder gewenst moment zelfstandig het recht heeft om wensen en bedenkingen ten aanzien van concept-verordeningen houdende algemeen verbindende voorschriften – of andere concept-besluiten – te uiten. Sterker nog: het kan in de rede liggen dat de commissaris van de Koning bedenkingen kenbaar maakt, bij voorbeeld indien hij van mening zou zijn dat een besluit in aanmerking voor vernietiging komt en het om die reden op grond van artikel 266 Provinciewet zou willen melden aan de eerstverantwoordelijke minister. Voorts wilden de leden van de fractie van het CDA weten of hun indruk juist is dat alle wijzigingen van verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten, hoe gering ook, door provinciale staten aan gedeputeerde staten moeten worden voorgelegd. Die indruk is juist, zo kan ik bevestigen. In die zin gaat de parallel met het voorgestelde artikel 167, vierde lid, inderdaad niet op, waar op grond van die bepaling provinciale staten vooraf alleen behoeven te worden geïnformeerd indien de uitoefening van bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie dan wel indien provinciale staten daarom verzoeken.

Artikel 143b van de Provinciewet

Het nieuwe artikel 143b van de Provinciewet kent leden van provinciale staten het recht van amendement toe ten aanzien van een ontwerp-verordening of een ontwerp-beslissing. De leden van de CDA-fractie wilden weten of de regering een voorbeeld kan noemen van zo een ontwerpbeslissing.

Van zodanige beslissingen zijn tal van voorbeelden te geven. Te denken valt onder meer aan de beslissing om werkbezoeken in de provincie af te leggen, principebeslissingen inzake onder meer herdenkingen, festiviteiten, voorlichtingscampagnes, de principebeslissing om binnen een bepaalde termijn een rekenkamer in te stellen, beslissingen inzake contacten met andere bestuursorganen (bijvoorbeeld het aangaan van een jumelage met een regionaal bestuur in een ander land), etcetera.

Artikel 152 van de Provinciewet

Voorts werd de vraag door de leden van de CDA-fractie gesteld of de regering in verband met de voorgestelde wijziging van het delegatieartikel 152 Provinciewet kon uitleggen wat verstaan moet worden onder de bevoegdheden van provinciale staten die zich naar hun aard tegen de overdracht verzetten.

De wijziging van artikel 152 Provinciewet met betrekking tot het opnemen van de zinsnede «tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet», is ingevoerd bij Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de

Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet inzake verbetering van de afstemming op de Algemene wet bestuursrecht en enige andere verbeteringen (Staatsblad 2002, nr. 13). Zoals in de toelichting op deze wijziging is aangegeven, was in de jurisprudentie reeds aangenomen dat sommige bevoegdheden zich niet voor delegatie lenen (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 547, nr. 3, blz. 3). Uit artikel 152, tweede lid, volgt reeds welke bevoegdheden zich naar het oordeel van de wetgever in ieder geval niet voor overdracht lenen. Ten aanzien van andere bevoegdheden zullen provinciale staten zich bij een voorgenomen overdracht steeds moeten afvragen of de aard van deze bevoegdheid zich niet tegen overdracht verzet.

Artikel XVII

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de minister kon verzekeren dat in het kader van de evaluatie van de wet ook de opvattingen van statenleden aan bod komen. Wordt in deze evaluatie ook aandacht geschonken aan het effect van de overheveling van bevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten op de machtsbalans tussen provinciale staten en gedeputeerde staten.

Zoals gezegd bestaat er nog geen opzet voor de uitgebreide evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur. Uiteraard zullen bij deze evaluatie de opvattingen van statenleden aan bod komen. Ik vind het een goede suggestie om in de evaluatie te kijken naar het effect van de overheveling van bevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten op de machtsbalans tussen deze twee organen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes