

**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)**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT<sup>1</sup>**

Vastgesteld 6 december 2002

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

#### **1. Algemeen**

De leden van het **CDA** hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur. Zij hadden, zoals dat wel wordt genoemd, «een positieve grondhouding» ten aanzien van het daar voorgestelde, maar hebben op onderdelen bedenkingen en vragen. Het kan geen verwondering wekken dat de benadering van dit wetsvoorstel in deze opzichten geheel spoort met de opstelling van de Eerste Kamerfractie van het CDA bij gelegenheid van de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur rond de vorige jaarwisseling.

Alvorens hier verder op in te gaan wilden deze leden opmerken, dat de regering kennelijk geen behoefte heeft over de plaats van de provincie als zodanig in het Nederlands staatkundig bestel te bespreken. Zij konden die houding billijken. Het is beter deze vrij vitale discussie te voeren 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 Geelhoed c.s.

Wel leek het de leden van de CDA-fractie aanvaardbaar, gelet op het verhandelde vanwege de regering bij het onderhavige wetsvoorstel, te concluderen dat het er op lijkt dat wat betreft de regering de provincie als bestuurslaag «is here to stay». Deze leden zijn dan ook benieuwd of de regering hun indruk terzake van het regeringsstandpunt kan bevestigen. Het CDA is vanouds, en ook nu in haar programma, positief ten aanzien van deze oude overheidslaag.

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), (plv. voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL) en Witteveen (PvdA) (voorzitter).

Het viel deze leden op – en zij deelden die opvatting – hoe sterk de regering hecht aan uniformiteit van provincie en gemeenterecht. Zo wees de regering sommige suggesties bijv. van de zijde van de IPO en de commissie-Bleker af, ook al beoordeelde zij deze op zichzelf als positief, nu deze voorstellen die uniformiteit op onderdelen zou aantasten. En

inderdaad stemmen provincierecht en gemeenterecht, zoals de regering dat in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer dat uitdrukt (28 384 nr. 6 blz. 2) voor 99% overeen.

In dit verband was het deze leden opgevallen dat dit wetsvoorstel is ingediend tegen een toen vigerend strategisch akkoord, waarin een door de ingezetenen gekozen burgemeester (anders dan de gekozen commissaris van de Koning) een mogelijke, wellicht zelfs wenselijke, optie werd genoemd.

De leden van de CDA-fractie treden bij deze gelegenheid niet in dat debat. Wel zou zo een constructie vrij waarschijnlijk tot een sterk uiteenlopen van gemeente en provincierecht moeten leiden. Zeker indien deze burgemeester een sterke uitbreiding van bevoegdheid krijgt; een situatie die bij een op dergelijke wijze gekozen burgemeester waarschijnlijk moet worden geacht (zie ook het VVD-rapport-Opstellen). Waar het provincierecht zijn beloop kan krijgen op de wijze als in dit wetsvoorstel vastgelegd, zal het gemeenterecht zeer waarschijnlijk op een aantal punten veranderen. Deze veranderingen zullen (niet uitputtend opgesomd) raken aan het voorzitterschap van de raad, het kiesrecht, de onontbindbaarheid van de raad, de benoeming schorsing en aanstelling van wethouders, de voorbereiding en uitvoering van raadsbesluiten, het recht besluiten voor te dragen voor vernietiging, de instelling van commissies, de verantwoordingsplicht van het dagelijks bestuur aan de raad, de voorbereiding van begroting en rekening, de bevoegdheid overeenkomsten te sluiten en gedingen te voeren de verwaarlozingsregelingen enz.

Deze leden vroegen aan de regering hoe zwaar in dit verband de intrinsieke waarde van het uniformiteitsbeginsel wordt gewogen.

Deze leden – het zij herhaald – benaderden dit wetsvoorstel op dezelfde wijze als het vrijwel identieke wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur. Daar steunde de fractie het wetsvoorstel en kon zij zich vinden in centrale elementen, zoals eerst en vooral de ontvlechting van het wethoudersambt en het raadslidmaatschap; de mogelijkheid – zij het beperkt – van de wethouder van buiten, de algehele overbrenging van de zeggenschap over het ambtelijk apparaat van de raad naar het college, de versterking van de controlerende en dus ook de financiële functie van de raad (o.a. door recht van enquête en griffier) en de profilering van de «eigenstandigheid» van de burgemeester. De leden van de CDA-fractie hadden op kleine onderdelen (zoals bij de reikwijdte van de gedragscode, indenniteitsprocedure, aspecten van het enquêterecht interpretatie van art. 128 Grondwet bijvoorbeeld) kritische kanttekeningen waaraan deels niet en deels wel (in de Aanpassingswet Dualisering gemeentebestuur) tegemoet is gekomen. Op enkele van deze punten zouden deze leden hierna nog terug komen maar het spreekt vanzelf, dat het hele debat zoals gevoerd rond de wet dualisering gemeentebestuur bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel bekend wordt verondersteld, althans niet wordt herhaald. Op een wat belangrijker punt, dat van de overdracht van bestuursbevoegdheden, zouden deze leden hieronder nog ingaan.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het wetsvoorstel vertoont een grote analogie met het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur hetgeen op steun van de VVD-fractie mocht rekenen.

Belangrijk onderwerp bij de behandeling van het voorstel dualisering gemeentebestuur was de positie van de burgemeester in het dualistisch bestel. Inmiddels is over de wijze van aanstelling van de burgemeester het strategisch akkoord door de regeringspartijen bepaald: «Het systeem van benoeming door de Kroon is echter verouderd. Een rechtstreeks gekozen burgemeester kan bijdragen aan een betere invloed van de kiezer op beleid dat zijn directe leefomgeving in hoge mate bepaalt. De procedure

tot wijziging van de Grondwet om de aanstelling van de burgemeester bij wet te kunnen regelen wordt derhalve voortgezet. De implicaties van verkiezing van burgemeesters voor de inrichting van het gemeentelijk bestuur, voor de bevoegdheden over openbare orde en veiligheid, voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, worden onderzocht. Op basis van dit onderzoek zullen de verkiezing van burgemeesters en de nadere condities worden geregeld.» De regering hecht aan sterke provincies en gemeenten en ook aan uniformiteit van gemeente- en provincierecht. Dus, zo vroegen de leden van de VVD-fractie, leidt deze opvatting er dan ook toe dat er naar de mening van de regering in de toekomst ook sprake zal zijn van een gekozen commissaris van de Koning? En mocht de regering daar niet voor kiezen, hoe kan de regering dan voorkomen dat de commissaris van de Koning in de spagaat komt waar de benoemde burgemeester in het duale bestel in is beland en waardoor een ander aanstellingswijze van de burgemeester een einde kan komen.

Het wetsvoorstel vermindering aantal leden provinciale staten en gedeputeerde staten (27 214) was tot teleurstelling van de leden van de VVD-fractie door de Eerste Kamer niet verder in behandeling genomen, hetgeen er toe heeft geleid dat bij de komende verkiezingen in maart 2003 geen sprake zal zijn van een vermindering van het aantal statenleden en leden van gedeputeerde staten. Indien het voorliggende voorstel zal worden aangenomen zal er zelfs sprake zijn van een vermeerdering van het aantal leden van beide organen. Kan de regering aangeven wat het effect is per provincie en welke bedragen hiermee zijn gemoeid en wie deze extra kosten zal moeten betalen?

Kan de regering aangeven of het niet op tijd in werking kunnen treden van dit wetsvoorstel nog gevolgen heeft voor de inwerkingtreding van het voorliggende voorstel?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De Wet dualisering provinciebestuur is in vergaande mate gebaseerd op de Wet dualisering gemeentebestuur en roept daarom vergelijkbare vragen en commentaren op. Allereerst is echter de vraag of een vrijwel volstrekt analoge regeling wel gewenst is. Voor elk onderdeel van de analoge regeling geldt immers dat deze niet louter behoort te berusten op een wenselijk geachte symmetrie in de wetgeving over de democratische organen van het openbaar bestuur, maar dat daarvoor inhoudelijk dragende argumenten moeten bestaan. Anders is sprake van wetgevingsaesthetiek in plaats van wetgeving die recht doet aan de verschillen in positie, taak en functioneren van de provincies in vergelijking met positie, taak en functioneren van de gemeenten. De leden van de PvdA-fractie wezen in dat verband 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. 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? Graag zouden zij in het antwoord op deze vragen aandacht besteed willen zien aan de beoogde versterking van de vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functies van PS.

Wat die kaderstellende functie betreft konden de leden van de PvdA-fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat deze van een andere aard is dan de kaderstellende functie van de gemeenteraad (of van het

parlement). De leden van PS gaan in feite kaders stellen die voor de leden van de gemeenteraad de randvoorwaarden vormen waarbinnen zij hun kaders stellen. Het zijn metakaders. Hoe bij het stellen van dit type kaders de burgers bereikt of betrokken kunnen of moeten worden, leek de aan het woord zijnde leden niet erg duidelijk. Ook de controlerende functie is metacontrolere: controle op de controle van het college op de wijze waarop de gemeenten binnen hun kaders opereren. (Aldus een column van Van Dam in de Staatscourant van 15 oktober 2002.) Is er met het dualiseringsstreven ten aanzien van kaderstelling en controle wel winst te boeken waar het gaat om het betrekken van de burger bij het provinciaal bestuur?

Zowel de kaderstelling als de controle zijn van de vertegenwoordigende functie afgeleid. Daar zijn de verschillen tussen de bestuurslagen pas echt groot. Colleges van PS slagen er slechts in geringe mate in om als vertegenwoordigende organen te opereren. Als gevolg daarvan is de gemiddelde opkomst bij statenverkiezingen bij de afgelopen verkiezingen telkens teruggelopen: van 52,3% in 1991 tot 45,6% in 1999. De democratische kwaliteit van het kiezersmandaat is bij een opkomstpercentage dat onder de 50% zakt in het geding. Bovendien zijn landelijke gebieden oververtegenwoordigd en blijven de kiezers in de grotere steden massaal thuis. Een politicologisch onderzoek naar de statenverkiezingen draagt als veelzeggende titel: Verkiezingen zonder mandaat. Wat moet er dan van een goede vertegenwoordigende functie terechtkomen? In de gemeenten is de opkomst ook niet altijd hoog te noemen, maar daar zijn meer tekenen van politieke vitaliteit aanwezig, zoals mag blijken uit de opkomst van lokale- en leefbaarheidspartijen. De aan het woord zijnde leden hadden een analyse van deze ontwikkelingen en van de relevantie daarvan voor de dualiseringsoperatie niet gemist en vroegen de regering om hier op in te gaan. Is het denkbaar, zo vroegen deze leden verder, dat de dualisering slechts op papier een versterking betekent van PS en dat in de praktijk deze organen zich volgzzaam zullen opstellen tegenover colleges die door de hen toegekende bevoegdheden krachtiger en slagvaardiger, maar ook technocratischer en op grotere afstand van de leefwereld van burgers zullen opereren?

Gesteld dat de dualisering echter door PS wordt aangegrepen als een kans om zich sterker als volksvertegenwoordiging te profileren, betekent dit dat niet dat de provinciale vertegenwoordigers in concurrentie treden met de leden van de gemeenteraden? Hoe beoordeelt de regering een dergelijk scenario?

Een fraaie wetgevingssystematiek met op alle bestuurlijke niveaus grosso modo dezelfde bevoegdhedenstructuur, kan tot systeemdwang leiden, dwz. tot keuzes die niet door inhoudelijke overwegingen worden gemotiveerd. In de memorie van toelichting staan daarvan enkele duidelijke voorbeelden. Zo is de regering niet bereid de termijn te markeren waarbinnen een college van gs demissionair mag aanblijven; zo'n termijn is volgens het IPO nodig om een prikkel te verschaffen voor snelle collegeonderhandelingen. De regering erkent hiervan de wenselijkheid, maar regelt het niet omdat dat ook niet gebeurd is in de Wet dualisering gemeentebestuur. Kan de regering ook inhoudelijke argumenten voor deze keuze geven of hebben we ons hier maar te voegen naar de gekozen systematiek? Bij de nieuwe hoorplicht voor gs wordt er een regeling opgenomen omdat die er ook is voor colleges van b en w, maar regering en IPO geven aan hier juist niet veel in te zien. Is de wetssystematiek hier de baas over de inhoudelijke afweging en waarom?

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 krijgt wanneer de

Wet dualisering provinciebestuur wordt aangenomen: als gevolg van invoering van de wet zullen op provinciaal niveau meer mensen in dezelfde ruimte moeten vergaderen. Is het de minister bekend op welke wijze de provinciale besturen dit ruimtelijk probleem zullen gaan oplossen? Is het bekend of zich hierbij dusdanige problemen voordoen dat ingrijpende wijzigingen getroffen moeten worden (zoals verbouwingen) met alle financiële consequenties van dien?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze wet vertoont een grote gelijkenis met de al van kracht zijnde Wet dualisering gemeentebestuur. De meer algemene kanttekeningen die bij de behandeling van deze wet zijn gemaakt, zowel van de zijde van de regering als van de zijde van beide Kamers, c.q. beide GroenLinks fractie(s) zijn voor een groot ook van toepassing op deze wet. Dat neemt niet weg dat ook deze wet op de eigen merites beoordeeld moet worden. Temeer daar er natuurlijk ook verschillen tussen gemeenten en provincies zijn. Niet alleen voor wat betreft de staatsrechterlijke positie, maar ook in de belevingswereld van kiezers.

Kan de minister meedelen of de motie van de heer Stuger inmiddels al is uitgevoerd en zo ja, kunnen deze leden daar dan kennis van nemen?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat het wetsvoorstel beoogt om op soortgelijke wijze als in de Gemeentewet is gedaan, een dualistische bestuursvorm voor provincies tot stand te brengen. Een belangrijk argument daarvoor is dat er een duidelijker rolverdeling komt tussen de staten en het college van gedeputeerde staten. Met name is de bedoeling dat de staten zich beter kunnen concentreren op hun volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies. Het bestuur moet dichter bij de burger worden gebracht. De evaluatie van de eerste fase invoering Wet dualisering gemeentebestuur, *De eerste klap is een daalder waard*, laat zien dat de gemeenten voortvarend van start zijn gegaan. Maar de activiteiten die zijn ontplooid betreffen allemaal de structuur, de vorm van het gemeentebestuur. Zijn de minister ook aanwijzingen bekend waaruit kan blijken dat de burger dichter bij het bestuur is gebracht? In het Tweede Kamerdebat over het wetsvoorstel hebben vele sprekers benadrukt dat een structuurverandering weinig zin heeft als die niet gepaard gaat met een cultuuromslag. De minister heeft dat beaamd. Is er iets merkbaar van een cultuurverandering in de gemeenten?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **ChristenUnie**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Gegeven het voortbestaan op langere termijn van de provincie als bestuurslaag en de aanvaarding van de Wet dualisering gemeentebestuur, konden deze leden er begrip voor opbrengen dat de regering een wetsvoorstel als het onderhavige heeft ingediend. Een belangrijke mate van parallelie tussen de structuur van het gemeentebestuur en het provinciebestuur, zoals deze tot kortgeleden bestond, kwam deze leden als wenselijk voor, zonder dat zij hiermee te kennen wilden geven dat zij deze redenering – in omgekeerde richting – ook zouden willen volgen bij de vervolgstappen die zijn aangekondigd in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur, zoals de verdere overdracht van bestuursbevoegdheden.

Deze leden wilden hun opmerkingen van destijds wat betreft de gedragslijn om eerst de Gemeentewet te wijzigen en vervolgens pas de Grondwet thans met betrekking tot de Provinciewet als herhaald beschouwen.

Het lid van de **OSF** merkte op dat het bij het onderhavige wetsvoorstel in essentie gaat om een voorstel om de provinciale politiek aantrekkelijker te maken, de kwaliteit te verbeteren en de terugloop in belangstelling bij verkiezingen te stoppen. Deze problemen zitten naar de mening van dit lid echter vooral verweven in het partijen-coalitiemodel, waarin de angst om macht te verliezen, of te moeten delen, een grote rol speelt. Graag ontving hij een reactie op deze stelling.

Een ander probleem dat niet wordt opgelost is dat provinciale verkiezingen vaak overschaduwd worden door de inzet van landelijke kopstukken? Onderschrijft de minister dat dit niet in het belang is van het aanzien van de provinciale politiek, en ook niet bijdraagt aan helderheid richting de kiezer omtrent het belang van de provinciale bestuurslaag, en de thema's die daar spelen?

Waarom wordt niet eerst de algehele evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur afgerond, alvorens, na eventuele aanpassing, over invoering van dualisme in de provinciebesturen te besluiten?

## **2. De plaats van de provincie in het Staatsbestel**

De leden van de **VVD**-fractie vroegen zich ook af, nu aanvaarding van het voorliggende voorstel zal leiden tot grotere provinciale en gedeputeerde staten, of de verhouding tussen grotere gemeenten (maximaal 45 raadsleden) en de provincies niet nog verder scheefgroeit. En staat, zo vroegen deze leden, de omvang van de Eerste- en Tweede Kamer nog wel in verhouding tot de omvang van ps en gs, bezien tegen de achtergrond van taken, bevoegdheden en budgetten.

De provincie moet als middenbestuur volgens de **PvdA**-fractie niet alleen zelf controlerende functies uitoefenen, maar haar eigen handelen moet ook gecontroleerd worden; juist van een middenbestuur dat andere bestuursorganen beïnvloedt en controleert moet een hoge mate van integriteit verwacht worden. Het had deze leden dan ook verbaasd dat een aantal amendementen die in de Tweede Kamer zijn ingediend en die aspecten regelen van een zorgvuldige en rechtsstatelijke controle op provinciale bestuurlijke bevoegdheden, in de Tweede Kamer waren afgewezen. Het gaat om de amendementen op artikel I betreffende resp. incompatibiliteiten voor de leden van de rekenkamer (12, 15 en 16), het horen van alle betrokkenen bij een onderzoek (13), dwangmiddelen vergelijkbaar met de parlementaire enquête bij de controle van ps op gs (14) en de informatieplicht betreffende het integriteitsbeleid (18). Hoe oordeelt de regering over deze afgewezen amendementen? Kan een zorgvuldige en rechtsstatelijk opererende provincie naar de mening van de regering zonder deze waarborgen? Verleent het feit dat het om een middenbestuur gaat dat invloed heeft op andere besturen niet juist deze overwegingen extra kracht? De recente financiële kwesties in Zuid-Holland en Gelderland geven voedsel aan de gedachte dat ook het provinciaal bestuur niet zonder versterking van de financiële verantwoordingsstructuur kan. Is de regering die mening ook toegedaan?

Bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur hadden deze leden gevraagd of uniforme regeling voor grote en kleine gemeenten wel gewenst was. Bij de Wet dualisering provinciebestuur is niet zozeer de omvang van de provincies reden voor een soortgelijke vraag, maar de verschillende bestuurlijke positionering van de provincies. De provincies die in de Randstad liggen (en deze deels omgeven) zijn als middenbestuur minder zinvol en effectief dan provincies die een regio met een gedeelde identiteit overkoepelen (zoals bijvoorbeeld Friesland). Zo is op het gebied van de ruimtelijke ordening de situatie wat betreft de provincie

Zuid-Holland deze dat de vier grote steden in de regio van mening zijn dat de provincie zich moet beperken tot de rol van coördinator en toezicht-houder; deze grote steden willen zelf in onderling overleg met hun buurgemeenten de overige taken uitoefenen (welke in andere provincies aan de provincie toekomen). Kan de minister zich voorstellen dat bij zo'n andere rol voor de provincie ook de gekozen statenleden anders zullen moeten functioneren? Welke gevolgen heeft het verschil in positie tussen provincies voor de rol van statenleden als kadersteller, volksvertegenwoordiger en controleur? Ook in de stellingnamebrief, die door het demissionaire kabinet (in weerwil van zijn demissionaire status) naar de Tweede Kamer is gestuurd, wordt gesproken over de bijzondere positie van het randstedelijke gebied, ook wel «Deltametropool» genoemd (een term die geen basis heeft in de geldende wetgeving maar wel de feitelijke ontwikkeling goed lijkt te dekken). Wat is naar het oordeel van de minister de rol van 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? Helderheid over deze kwesties leek de aan het woord zijnde leden gewenst.

De leden van de fractie van **GroenLinks** noemden het opvallend is dat in de opdracht van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie alleen gesproken werd over het gemeentelijke niveau. Desalniettemin heeft de commissie in een annex ook aandacht besteed aan de provincie en geconcludeerd dat ook hier dualisering wenselijk is. In het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» is hier bij aangesloten. In dit kabinetsstandpunt wordt dualisering van de provincie verwelkomd als één van de antwoorden op de zorg over het probleemoplossend vermogen van de verschillende overheden (dus ook van de provincie). Maar er worden ook enige speerpunten genoemd die daar mede een antwoord op vormen: meer mogelijkheden voor de provincie voor een directe beïnvloeding en het invoeren van een correctief referendum. Deelt de minister de opvatting in dit kabinetsstandpunt dat er wat schort aan het probleemoplossend vermogen van – in dit geval – de provincie? Zo ja, zou de minister daar op deze plek dan wat dieper op in willen gaan. Hoe manifesteert zich dit onvermogen? Welke mogelijkheden voor meer directe beïnvloeding ziet de minister? Is de schaalgrootte van de provincies een van die mogelijkheden, zoals ook wordt geconcludeerd in het rapport «Op schaal gewogen»: «De schaal waarop de grote inrichtingsvragen (verstedelijking, lokale economie, waterbeheer, duurzaamheid, landinrichting) spelen gaat in een aantal opzichten die van de provincies te boven». Ziet de minister een relatie tussen dualisering – als middel om tot een aantrekkelijker profiel van de provinciale politiek te komen – en de schaal- en bevoegdheidendiscussie? Deelt de minister het kabinetsstandpunt m.b.t. de speerpunten, waaronder het correctief referendum? Zou de minister kunnen uitleggen waarom hij blijkens de Handelingen in de Tweede Kamer heeft gezegd «dat je ook tot de conclusie moet komen dat de provincie in ons bestel niet bestaat». (blz. 416 d.d. 2 oktober 2002)

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** vroegen in hoeverre komt de specifieke rol van de provincie, als middenbestuur, beter tot zijn recht in een dualistisch bestel? Is het wel reëel om te verwachten 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?

### 3. Effecten van de dualisering van het provinciebestuur

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op dat de regering spreekt in de memorie van toelichting de verwachting uit dat de verduidelijking van de rollen van de provinciale bestuursorganen zal leiden tot een grotere zichtbaarheid van de buitenwacht van het provinciebestuur als geheel. Welke concrete, kwantificeerbare doelen heeft de regering daarbij voor ogen? Op welke wijze wordt in de evaluatie deze verwachting operationeel gemaakt en getoetst?

Uit antwoorden van de minister in de Nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer blijkt dat de minister er van uit gaat dat er geen verandering in het tijdsbeslag komt van het statenlidmaatschap. Heeft de minister kennis genomen van het artikel in het blad Provincies.nl van november 2002, waarin het CDA in Zuid-Holland er van uit gaat dat statenleden, exclusief reistijd, zo'n 20 uur in de week beschikbaar hebben. Ook in andere partijen – en in andere provincies – wordt vaak op dergelijk tijdsbeslag gerekend. Acht de minister de huidige vergoedingsregeling voor Statenleden billijk t.o.v. het tijdsbeslag van 20 uur in de week? Acht de minister het billijk t.o.v. het tijdsbeslag en het inkomen dat leden van gs ontvangen?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat de opkomst bij verkiezingen voor provinciale staten vaak bedroevend laag is, lager dan bij gemeenteraads- of Tweede Kamerverkiezingen. De reden zal zijn dat de burgers zich weinig bij het werk van de staten betrokken voelen. Maatregelen van het provinciale bestuur raken hen vaak niet direct; wel indirect, via de gemeenten. Hoe groot acht de minister het realiteitsgehalte van de verwachting dat de wetswijziging daar verandering in zal brengen? De statenleden, niet meer belast met een direct bestuurlijke taak, krijgen meer gelegenheid met de burgers in contact te treden. Is het niet minstens zo zinvol als de statenleden zich beter verstaan met de gemeenten? In de huidige praktijk zijn het veelal de gedeputeerden die contacten onderhouden met de gemeentebesturen. Het beleid dat het provinciaal bestuur voert is vaak kaderstellend voor het gemeentelijk beleid. De fractie van D66 kan zich voorstellen dat in de nieuwe situatie nauwere contacten tussen statenleden en leden van de gemeenteraden, of met de wethouders, het politieke debat kan verlevendigen en verbeteren. Wil de minister zijn opvatting daarover geven?

Tijdens de discussie over dualisering van het gemeentebestuur is aandacht besteed aan het gevaar dat leden van de gedualiseerde gemeenteraad onvoldoende geïnformeerd zullen worden om hun controlerende taak naar behoren te kunnen vervullen. Het gevaar bestaat dat het ambtelijk apparaat, met het college, een onneembare vesting vormt voor de raad. Een statenlid dat straks niet kan weten wat hij moet vragen, krijgt ook geen antwoord. Informatie en kennis zijn machtsfactoren van betekenis is de moderne, complexe samenleving. De minister is natuurlijk, met de leden van de fractie van D66, van mening dat moet worden voorkomen dat het ambtelijk apparaat, door een surplus aan kennis en informatie, in feite de provincie bestuurt. Of dat gevaar dreigt hangt sterk af van de instelling van de mensen die het aangaat, maar de structuur van het bestuursapparaat moet ook zodanig zijn dat het gevaar wordt geminimaliseerd. Hebben de ervaringen in de gemeenten op dit punt al nieuwe inzichten opgeleverd?

Het lid van de fractie van de **OSF** vroeg of het instrument «recht van onderzoek» (enquête) ten behoeve van het waarborgen van democratische controle op de ambtelijke organisatie in de praktijk wel bruikbaar is. Legt dit zeer arbeidsintensieve instrument, dat een belangrijke rol speelt bij de democratische controle in het wetsvoorstel, niet een te zwaar



beslag op de beperkte tijd die parttime volksvertegenwoordigers voor het statenwerk beschikbaar hebben?

Zijn de eerste ervaringen hieromtrent vanuit gemeenten inmiddels bekend?

#### **4. Schrapping regeling deelprovincies**

De deelprovincie wordt, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op, als mogelijkheid van binnenprovinciale decentralisatie geëcarteerd. De regering heeft aanvankelijk in de memorie van toelichting summier, later in de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreider uiteengezet waarom deze variant gemist kan worden. Er heeft nooit behoefte aan bestaan; deelprovincies vermogen het regionale gat niet te vullen; het is niet gewenst een gekozen 4e bestuurslaag te scheppen die slechts gevuld is met provinciale bevoegdheden, aldus de regering.

Deze leden van de CDA-fractie konden deze zienswijze wel tot op zekere hoogte volgen, maar waren er nog niet geheel van overtuigd dat dit stukje provinciale institutionele autonomie bij wet moet worden geschrapt. Bovendien wordt hierdoor de ook door de regering bepleite uniformiteit (synchroniteit) van gemeente- en provincierecht doorbroken. Belangrijk punt is echter voor hen de vraag of hiermee niet te snel een podium wordt afgebroken dat bij provinciale opschaling (over de wenselijkheid waarvan deze leden overigens niet op voorhand zijn overtuigd) met name gemeenschaps- en persoonsgebonden taken als cultuur, welzijn e.d. zou kunnen dragen. Deze leden waren het overigens met de regering eens dat de mogelijkheid van deelprovincies in dat geval altijd weer kan worden ingevoerd, maar vragen zich nog wel af of dit instrument niet beter desnoods «slapend» in de Provinciewet opgeslagen had kunnen blijven.

#### **5. Aanpassing medebewindswetgeving**

De leden van de **CDA**-fractie wezen op een bezwaar dat zij naar voren brachten bij de wet Dualisering gemeentebestuur, maar dat vooral is gericht op nog aangekondigde etappes in het dualiseringstraject. Met name het transport van de zogeheten autonome bestuursbevoegdheid en de overbrenging van de medebewindsbevoegdheden. Terzijde is opgemerkt dat deze leden lazen dat ook de voorzitter van de voormalige staatscommissie Dualisme en lokale democratie dit standpunt terzake nu ook lijkt te delen blijkens publicaties in «Binnenlands Bestuur».

Het standpunt van de CDA-fractie was dat voorzichtig moet worden geopereerd bij het willen overbrengen van die bestuursbevoegdheden van de raad naar het college die de positie van burgers behoorlijk of substantieel raken. Daarom steunden de leden van deze fractie de motie-Platvoet die met name de evaluatie wil afwachten. Deze leden meenden overigens wel degelijk dat zeer veel bevoegdheden kunnen worden overgebracht, maar dat zulks met bovenbedoelde ingrijpende besluiten niet of minder moet geschieden.

Zij verwezen naar hun argumentatie die zij vanaf het begin hadden aangevoerd bij de behandeling van de wet Dualisering gemeentebestuur. In de kern komt die erop neer, dat werkelijke dualisering komt van ontvlechting en niet zozeer van het transport van die zware bestuursbevoegdheden. Bovendien leidt die overbrenging tot allerlei sluippaden en bypasses om toch weer de raadsinvloed, voordat het besluit genomen wordt, te gelde te maken. De nadelen van het verruilen van het raadsbesluit voor een collegebesluit zijn dat de besluitvorming voortaan besloten wordt, de oppositie ervan wordt uitgesloten, het legaliteitsbeginsel («geen ingrijpende interventies in leven burger zonder instemming volksvertegenwoordiging») moeilijker tot zijn recht komt, de commissoriale voorbereiding als regel ontbreekt, het besluit niet bij amendement kan

worden gewijzigd, moties omtrent de uitvoering moeilijk meer kunnen worden ingediend, terwijl ook het verband met het budgetrecht van de raad diffuus wordt (zie perikelen in Arnhem rond lening aan Vitesse en in Groningen rond fusie van musea) en het meer in het algemeen onduidelijk wordt op welk moment en tot op welke hoogte de gemeente als rechtspersoon gebonden is aan dit type besluiten. Al deze aspecten gelden onverkort ook voor de relatie ps/g's en hun bestuursbevoegdheden. Kort gezegd: de winst lijkt niet zo fors, de prijs vrij hoog. Deze leden herhalen daarom hun standpunt terzake, maar bleven uiteraard open staan voor debat dat in ieder geval van hun kant op dit punt plenair zal worden gevoerd.

Wel moesten deze leden ingaan op twee andere punten die uitgebreid resp. terloops in het debat rond de wet Dualisering gemeentebestuur zijn aangevoerd: waar deze wat hen betrof niet bevredigend zijn opgelost en nu dus in het kader van dit wetsvoorstel terugkeren.

Het eerste betreft de autonome bestuursbevoegdheid die aan de raad behoort en niet zonder grondwetsherziening kan worden overgedragen zoals de regering bij herhaling bij die wetsvoorstellen betoogde. Deze leden namen kennis van de opvatting van de regering dat er drie soorten bestuursbevoegdheid zijn: 1. die welke berusten op medebewindswetgeving, 2. die berusten op de Gemeentewet en 3. de autonome bestuursbevoegdheid die moet worden gezien «als het 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». (27 751 nr. 10d, blz. 7).

Deze leden namen aan dat deze uitspraak mutatis mutandis opgaat voor de autonome bestuursbevoegdheid van de provincie. Dan rijzen de volgende deels eerder gestelde, maar huns inziens onbevredigend beantwoorde vragen.

Betekent dit beoogde overbrengen van «het algemene initiatiefrecht» nu dat de provinciale staten in de toekomst na die grondwetsherziening geen nieuwe taak op zich kunnen nemen (instellen van een cultuurprijs, verordening met betrekking tot materie die tot dan toe ongeordend was, aangaan van een jumelage, oprichten van een bank van lening, subsidieverlening op gebied waar tot nu toe provincie zich afzijdig hield enz. enz.) dan eventueel na een daartoe strekkend voorstel van het college?

Betekent dit dat er bestuursbevoegdheden bestaan die niet tevens zijn aan te merken als uitoefening van bevoegdheden die in de Provinciewet zijn gegeven. Zo ja, welke bijvoorbeeld?

Betekent dit dat onder het **thans** geldende regime het niet is toegestaan aan het college van gedeputeerden of aan de commissaris van de Koning om buiten de provinciale staten om nieuwe activiteiten te ondernemen die tot dan toe niet tot de provinciale huishouding behoorde.

Hoe kan het dat een autonome (dus onbenoemde) bevoegdheid bijvoorbeeld om een nieuwe activiteit te ondernemen – niet kan worden overgedragen door de wetgever en een benoemde bevoegdheid in beginsel wel? Deze leden begrepen dat de constructie van de autonome bestuursbevoegdheid, niet zijnde een uitoefenen van een bevoegdheid uit de Gemeentewet, voor de regering nodig scheen om het verwijt te ontlopen van de Raad van State bij de Wet dualisering gemeentebestuur dat een en ander op gespannen voet stond met artikel 125 Grondwet. Maar het begrip onbestemde (of virtuele zo voegen deze leden daaraan toe) of autonome bestuursbevoegdheid als op zichzelf staande categorie los van de Gemeentewet en Provinciewet kan wat hen betreft nog steeds wel toelichting gebruiken.

Het leek deze leden kortom geboden scherper in beeld te krijgen welke autonome bestuursbevoegdheden worden bedoeld, die niet berusten op

de Provinciewet, maar slechts en bij uitsluiting door provinciale staten kunnen worden verricht.

Het tweede punt dat volgens deze leden is blijven hangen is de betekenis van art. 128 Grondwet dat voorschrijft dat: «de toekenning van bevoegdheden als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die genoemd in artikel 125 alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden».

De organen genoemd in artikel 125 Grondwet zijn in dit verband provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning. Het onderhavige wetsvoorstel stelt voor (LL) artikel 81 Provinciewet zo te wijzigen dat gedeputeerde staten autonome bevoegdheden kunnen overdragen aan commissies. Dit hoeft niet langer «via de band» van een besluit van provinciale staten. Maar, zoals ook betoogd door de staatsrechtsgeleerde Koning, verdraagt zo een delegatie zich toch niet met het hierboven aangehaalde artikel 128 (jo 125) Grondwet. Graag zagen deze leden een bevredigende uitleg van de zijde van de regering tegemoet.

Hoe kunnen gedeputeerde staten autonome bevoegdheden aan een niet in artikel 125 Grondwet genoemd gremium delegeren?

Deze leden was het opgevallen dat zowel bij de wet Dualisering gemeentebestuur als bij de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur, als ook bij het onderhavige wetsvoorstel een, om het eufemistisch uit te drukken, levendig debat plaatsvindt rond de zogeheten orgaanverantwoordelijkheid, een debat dat ook in de vakpers is gevoerd. Daarom hadden zij hieromtrent een aantal vragen gesteld.

Deze leden begrepen uit de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur dat de toelichting van de regering op dit punt inderdaad nuancering heeft. Naar zij menen terecht. Verdere opmerkingen met betrekking tot orgaanverantwoordelijkheid en wat daarmee samenhangt zullen zij maken in het debat rond die Aanpassingswet.

De leden, behorende tot de fractie van **GroenLinks** merkten op, dat in de memorie van toelichting wordt benadrukt dat er – naast structurele maatregelen – cultuurveranderingen nodig zijn om de herkenbaarheid van het provinciale bestuur bij burgers en maatschappelijke groeperingen te vergroten. Inmiddels is via de vernieuwingsimpuls al veel in gang gezet. Hieruit blijkt dat veel cultuurveranderingen ook onder de huidige, monistische verhoudingen, kunnen worden doorgevoerd. Ook veel voorstellen die in de wet worden gedaan en die een versterking van de positie van provinciale staten beogen, kunnen onder monistische verhoudingen worden doorgevoerd. Dat geldt niet voor de ontvlechting van gedeputeerden en statenleden. Indien gedeputeerden niet langer deel uit maken van de staten kan dat een scherper profiel van de provinciale politiek opleveren. Tegen dat onderdeel van deze dualiseringswet hadden de leden van de fractie van GroenLinks dan ook geen overwegende bezwaren. Anders ligt dat voor het overhevelen van bevoegdheden van provinciale staten naar het college van gedeputeerde staten. Het was deze leden een raadsel hoe de positie van de provinciale staten versterkt kan worden – wat immers een van de doelstellingen van deze wet is – door haar bevoegdheden af te nemen. Dat gebeurt al enigszins in deze wet, maar het lijkt het vaste voornemen van de minister zijn om in een vervolg wetgevingstraject daar nog meer werk van te maken. Deze leden vroegen de minister toe te lichten hoe deze tegenstrijdigheid tussen doel en middel verklaard kan worden. Zij verwezen in dit verband naar de column van D. Elzinga, de «aartsvader» van de dualisering, in Binnenlands Bestuur dd 8 maart 2002. Hierin reageert hij, na aanvaarding van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Eerste Kamer, op de breed in het Kamerdebat geuite zorg m.b.t. de overdracht van bestuursbevoegdheden. Hij schrijft o.a. dat het verstandig is eerst ervaring op te doen met het

geïntroduceerde stelsel alvorens meer bevoegdheden over te hevelen. «Het zou heel goed kunnen zijn dat de institutionele ontvlechting die nu is gerealiseerd meer dan voldoende mogelijkheden biedt om de gemeentepolitiek een meer herkenbaar karakter te geven. Overdracht van bestuursbevoegdheid zou de gerealiseerde herkenbaarheid zelfs wel eens kunnen schaden, omdat dan opnieuw de machtspositie van het college te groot wordt.» In dit verband vroegen deze leden de minister of hij bereid is eerst de evaluatie van deze wet af te wachten (artikel XVII) alvorens met wetsvoorstellen te komen die bevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten overhevelen.

## 6. Provinciale Staten

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op, dat een van de kwesties die bij de bespreking van de wet Dualisering gemeentebeheer wel enigszins, maar niet volledig tot klaarheid werd gebracht de vraag was in hoeverre de raad het college kan uitschakelen bij de voorbereiding van raadsbesluiten, door deze voorbereiding elders te leggen. Hierbij zou naar de opvatting van de regering verder kunnen worden gegaan bij een gedualiseerd bestuur dan voorheen. Hoe ver bleef echter wat vaag bij de discussies rond de wet Dualisering gemeentebeheer. Daarom stellen deze leden van het CDA in het kader van het voorliggende wetsvoorstel de vraag opnieuw.

Is het provinciale staten toegestaan in het kader van de dualisering de gehele voorbereiding van zijn besluiten buiten gedeputeerde staten te leggen? Indien zulks niet het geval is naar opvatting van de regering: kan deze dan aangeven in hoeverre het provinciale staten niet is toegestaan die voorbereiding elders (bijv. bij een raadscommissie of «in de markt» e.d.) neer te leggen?

Is het provinciale staten ook toegestaan, in het verband van haar kaderstellende taak die de regering bij herhaling benadrukt, om bestuursbevoegdheden te conditioneren?

De regering heeft eerder (27 751, nr. 10d) benadrukt dat zulks kan in de vorm van het voorschrijven van een overlegprocedure als bedoeld in artikel 69 wetsvoorstel.

Dat was echter de vraag niet en daarom herhaalden deze leden deze bij dit wetsvoorstel.

Is het provinciale staten toegestaan vanuit haar kaderstellende taak (invulling van het «hoofdschap» uit art. 125 Grondwet) inwerkingtreding van bestuursbesluiten afhankelijk te maken van de instemming van provinciale staten, door zulks in een kaderstellende verordening vast te leggen? Enigszins vergelijkbaar dus met de Tweede Kamer (die zelfs geen «hoofd» of eindverantwoordelijke is) die inwerkingstelling van besluiten, zoals die houdende AmvB's afhankelijk stelt van een handeling van de Tweede Kamer, de voorhangbesluiten (amendement, motie e.d.).

Artikel 143 eerste lid legt provinciale staten de verplichting op verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten voor te leggen aan gedeputeerde staten die in de gelegenheid worden gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van provinciale staten te brengen. Betekent dit 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?

Het viel deze leden overigens wel op dat de getrokken parallel met de bestuursbesluiten bedoeld in artikel 167 Provinciewet niet geheel opgaat: gedeputeerde staten moeten slechts ingrijpende bestuursbesluiten overleggen; provinciale staten echter alle verordeningen die algemeen verbindende voorschriften bevatten. Deze leden begrepen uit de tekst dat dus ook alle wijzigingen van bepalingen hoe gering ook in verordeningen

moeten worden toegezonden aan het college. Is deze indruk juist, zo vragen zij de regering.

Onduidelijk is, zo stelden de leden van de fractie van **GroenLinks**, wat de opvatting van de minister is over het grondwettelijk loslaten van het hoofdschap van ps. In het debat met de Tweede Kamer had hij nog geen mening over dit advies van de ROB. Is dit inmiddels wel het geval? Als de minister van mening is dat de eindverantwoordelijk van ps (en gemeenteraden) in stand blijft, heeft dit dan geen gevolgen voor het hoofdschap in die zin dat ook het hoofdschap voor deze organen in stand blijft?

## 7. Gedeputeerde Staten

De leden van de fractie van **GroenLinks** wezen er op dat de commissie-Bleker voorstelt de zittingsduur van gedeputeerden maximaal twee termijnen te laten zijn. In een reactie stelt de minister dat dit te ver gaat, omdat er gevallen denkbaar zijn dat een langere zittingsduur goed te verdedigen is. Welke gevallen zijn dit? Erkent de minister dan het te lang zitting hebben van een bestuurder op dezelfde plek meer negatieve dan positieve kanten heeft? Zou de minister er wel iets voor voelen om gedeputeerden te binden aan maximaal drie termijnen?

Is de veronderstelling juist dat artikel 35B lid 3 ook geldt voor part-time gedeputeerden?

In de wet is er geen tijdslimiet voor de demissionaire periode van gs tussen verkiezingen en vorming van een nieuw college van gs. Op welke – terughoudende – wijze moeten naar de mening van de minister gs invulling geven aan deze demissionaire periode?

De leden van de fracties van SGP en **CU** herinnerden aan een toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, inhoudende dat alsnog «nauwgezet gekeken zal worden» of wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid van gedeputeerden, als zij geen statenlid meer zijn, deze bestuurders onder het begrip «ambtenaar» van artikel 84 van het Wetboek van Strafrecht vallen. Deze leden verzochten om uitsluitel vóór de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

## 8. De provinciale rekenkamer (functie)

De leden van de fractie 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 gemeente(n) en/of provincie(s). De prioritering en opstelling tegenover deze verzoeken lijkt deze leden bepaald niet gemakkelijk. Deze leden beseften dat de cultuur binnen zo een rekenkamer zeer belangrijk is. Maar zij waren er nog niet van overtuigd dat de cohabitation van provincie en gemeente in zo een instituut zonder problemen verloopt.

In hoeverre kunnen provinciale staten bij de instellingsverordening van de provinciale rekenkamer/rekenfunctie de activiteiten van deze instellingen op bepaalde objecten richten (bijv. aankoopbeleid enz.)?

Kan in dat verband de rekenkamer/rekenfunctie worden verplicht desgevraagd ten dienste te werken van een enquêtecommissie die daarom vraagt?

De leden van het CDA meenden overigens dat de kosten van een rekenkamer doorgaans hoger zullen zijn dan voor een rekenfunctie. Dit feit alleen al zal wellicht dringen in de richting van een keuze voor dat laatste waar deze leden toch een voorkeur hadden voor het rekenkamermodel. In dat verband zijn opvattingen dat een rekenkamer zich zelf wel terugver-

dient wat bedenkelijk. Dit zou betekenen dat 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 meenden deze leden – en zij begrepen de opstelling van de regering tot nu toe mede 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 art. 105 derde lid Provinciewet.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** betreurden het zeer dat de regering niet is gebleven bij haar oorspronkelijke, in het wetsvoorstel zoals dat is ingediend, opgenomen standpunt, zulks in overeenstemming met het standpunt van het IPO, dat de provincies verplicht een onafhankelijke rekenkamer in te stellen. Zij vroegen evenwel om een nadere toelichting op het argument voor het aanvankelijke verschil tussen gemeenten en provincies, dat volgens de regering is gelegen in het verschil in schaalgrootte. Deze leden wilden graag vernemen welke aspecten van (het verschil in) schaalgrootte van doorslaggevend belang geacht worden en waarom het argument van de onafhankelijkheid door de regering niet voorop is gesteld. Voorts vroegen zij op welke wijze de onafhankelijkheid van een door de provincies te kiezen rekenkamerfunctie kan worden gegarandeerd.

Deze leden hadden geen moeite met de wettelijke mogelijkheid van een gezamenlijke rekenkamer van twee of meer provincies. Wèl stonden zij gereserveerd tegenover de mogelijkheid van een gezamenlijke rekenkamer van provincie en gemeente. Zij vroegen in welk type gevallen de regering deze modaliteit mogelijk en/of wezenlijk acht.

## **9. Financiële consequenties**

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** merkten op, dat de minister bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2003 in de Tweede Kamer heeft toegezegd te komen met voorstellen voor financiële compensatie betreffende de extra kosten die provincies gedwongen zijn te maken als gevolg van de uitvoering van het wetsvoorstel. Complicerende factoren bij deze ruimhartige toezegging zijn echter de demissionaire status van het kabinet, de verkiezingen en de tekorten op de rijksbegroting. Is het niet juist zo, mede gelet op de eerdere vragen die de fractie van de PvdA hierover stelde, dat het op provinciaal niveau nog meer inspanning zal kosten dan op gemeentelijk niveau om de bedoeling van het voorliggende wetsvoorstel succesvol tot uitvoering te brengen? De leden van de PvdA-fractie zagen in deze overwegingen een reden om te pleiten voor duidelijkheid op korte termijn over de omvang van de compensatie die de provincies tegemoet kunnen zien. Zij wezen op de regel in de ruimtelijke ordening die goedkeuring van een bestemmingsplan afhankelijk maakt van de economische uitvoerbaarheid; zou het naar analogie hiervan niet verstandig zijn om ook in dit geval een dergelijke argumentatie in de toelichting van het wetsvoorstel op te nemen? Deze leden 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.

De leden van de fracties van **SGP** en **CU** vroegen wat de financiële consequenties zijn van het feit dat het wetsvoorstel inzake de vermindering van het aantal statenleden en gedeputeerden (27 214) niet vóór de aanstaande provinciale statenverkiezingen door de Eerste Kamer zal zijn afgehandeld en op welke wijze deze consequenties zullen worden ondervangen.

Het lid van de **OSF** vroeg welke financiële consequenties 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, fractieondersteuning en rekenkamerfunctie)?

## 10. Evaluatie

Het lid van de **OSF** vroeg welke de planning is rond de uitvoerige evaluatie. Is het mogelijk dat deze gaat leiden tot een aanpassing van het voorstel om het aantal leden der Provinciale Staten te verminderen, hetgeen mogelijk is nu de behandeling hiervan is uitgesteld?

## 11. Artikelen

### Artikel I

#### *A., artikel 1*

De leden, behorende tot de **CDA**-fractie, merkten op dat in artikel 1, tweede lid, Provinciewet «een provinciaal bestuur» wordt vervangen door provinciale staten. Deze verandering wordt in de memorie van toelichting niet beargumenteerd. Zij lijkt in strijd met de tendens bestuursbevoegdheden te concentreren bij het college: in casu de bevoegdheid bij het Centraal Bureau voor de Statistiek inlichtingen te vragen. Waarom is het nodig volgens de regering hier gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning uit te sluiten?

#### *F., artikel 15*

In de memorie van toelichting (blz. 19) wordt opgemerkt, zo signaleerden de leden van de CDA-fractie, dat het rechtskarakter van een gedragscode dat van een interne regeling is. Wat deze leden zich nog afvroegen – ook na de eerdere discussies omtrent het fenomeen gedragscode – is of deze codes die immers zijn gepubliceerd door derden kunnen worden ingeroepen, in ieder geval indirect, in eventuele gedingen met de provincie. Of zijn de sancties puur informeel en politiek? Deze leden herhaalden overigens hun eerder gegeven bezwaren tegen gedragscodes voor volksvertegenwoordigers wanneer deze te ver binnendringen binnen de sfeer van onafhankelijkheid die rond het volksvertegenwoordigingschap – in casu het lidmaatschap van provinciale staten – behoort te bestaan. Is de vaststelling van een gedragscode een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht?

Ook de leden van de fracties van **SGP** en **CU** verzochten om een nadere toelichting op het rechtskarakter van de gedragscode. Zij wilden graag vernemen of hiervan een soort algemeen verbindend voorschrift op provinciaal niveau dan wel van een verordening sprake is. Zo neen, waarom niet? Wat betekent «aanvulling op dwingend recht»?

#### *I, artikel 21*

In artikel I wordt de aanwezigheid van gedeputeerden op de vergadering van Provinciale Staten geregeld, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op. De regering heeft bij de behandeling van de wet Dualisering gemeentebestuur laten weten dat een algemene uitnodiging voor de hele zittingsperiode aan alle wethouders zich niet verdraagt met de wet. Uit de eerste evaluatie van die wet blijkt echter dat in veel gemeenten (40%) wel zo een algemeen «welkomstbeleid» bestaat. Brengt dit gegeven de regering er nu ook toe om de interpretatie van art. 21 Provinciewet zo bij

te stellen dat zo een algehele uitnodiging aan alle gedeputeerden door provinciale staten voor het bijwonen van hun vergadering toelaatbaar is?

*Ja, artikel 23*

De leden van de **VVD**-fractie nog een vraag over de actieve informatieplicht. Onlangs bleek dat bij meer dan 50% van de gemeenten nog geen afspraak over de inhoud of de procedure is gemaakt. De leden van de VVD-fractie vroegen wat de regering enerzijds voornemens is om dit percentage snel omlaag te krijgen en anderzijds bij de dualisering op provinciaal bestuur te bewerkstelligen dat een en ander voortvarender wordt aangepakt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wezen er op dat in artikel Ja wordt voorgesteld in artikel 23 een lid toe te voegen waarin provinciale staten verplicht zijn hun besluitenlijsten op de in de provincie gebruikelijke wijze openbaar te maken. Eenzelfde formulering is opgenomen t.a.v. de besluitenlijst van gs. Waarom is er voor de behoudende passage «op de in de provincie gebruikelijke wijze» gekozen? Beoogt deze wet nu juist niet dat er verandering komt in de gebruikelijke wijzen? Duidt de term vernieuwingsimpuls hier niet op? Bent u bereid te entameren dat de provincies een actieve openbaarheid zoeken, bijv. door eenieder in de gelegenheid te stellen per email de besluitenlijsten toegezonden te krijgen?

Maakt naar de mening van de minister een lijst van aan- en afwezige leden deel uit van de besluitenlijst? Maakt het niet aanvaarden van een motie of amendement deel uit van een besluitenlijst van ps? Maakt het innemen van een minderheidsstandpunt van een gedeputeerde of de CdK deel uit van een besluitenlijst? Is de minister het met ons eens dat alleen *begrijpelijke* besluitenlijsten een genoegzame invulling van dit artikel kunnen zijn?

*N, artikel 35a*

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat artikel 35a Provinciewet na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel een maximum kent van zeven gedeputeerden. De ratio van dit getal lag mede in de verwachting dat het aantal statenleden zou afnemen. Nu het daartoe strekkende wetsvoorstel nog niet is aanvaard komt deze eerste reductie wat in de lucht te hangen. Ware het niet verstandiger geweest om de inwerkingtreding van art. 35a te koppelen aan een eventuele aanvaarding van het wetsvoorstel waarin het aantal Statenleden wordt teruggebracht?

*R, artikel 40b*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen met betrekking tot het derde lid van dit artikel waarom er niet voor is gekozen een formulering op te nemen analoog aan artikel 66 lid 3 van de Provinciewet in plaats van verwijzing naar artikel 11? Is het aan provinciale staten om te beoordelen of een gedeputeerde een nevenfunctie heeft, c.q. wil gaan uitoefenen die een goede vervulling van het ambt in de weg staat? Hoe meldt de gedeputeerde zijn voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie aan provinciale staten?

*AA, artikel 53a*

In artikel 53a krijgt de commissaris van de Koning de bevoegdheid om onderwerpen aan de agenda van gs toe te voegen en ten aanzien van de geagendeerde onderwerpen met een eigen voorstel te komen. De leden van de fractie van **GroenLinks** namen aan dat het in beide gevallen



onderwerpen zijn die in de portefeuille van een ander lid van GS thuis-horen. Klopt deze aanname? Hoe ziet de minister dat voor zich? Gaat de commissaris van de Koning voor de ambtelijke voorbereiding van een eigen interventie gebruik maken van ambtelijke ondersteuning die onder de andere portefeuillehouder valt? En aannemende dat die interventie een andere inhoud of standpuntbepaling kent -waarom zou de commissaris van de Koning anders deze activiteit ontplooien – hoe ziet de minister dan dat deze nieuwe mogelijkheid de eenheid van beleid bevordert? Is de minister met ons van mening dat mede gezien het feit dat de commissaris van de Koning niet gekozen is en geen politiek programma heeft, deze interventies tot het uiterste beperkt moeten worden?

*CC, artikel 60, derde lid*

Op grond van het voorgestelde derde lid van art. 60 Provinciewet is het college van gedeputeerde staten gehouden besluiten die het neemt op een besluitenlijst te zetten tenzij vermelding van die besluiten in strijd zou komen met het openbaar belang, zo stelden de leden van de **CDA**-fractie vast.

Waar deze verschoningsgrond elders – bij het vragen- en interpellatierecht – kan worden aangevoerd door het college zijn het uiteindelijk provinciale staten die het beroep aanvaarden of niet. In het geval van besluitenlijstjes weet ps niet dat besloten is besluiten geheim te houden. Dit probleem is niet onbelangrijk nu juist de regering beoogt het bestuur over te brengen naar die collegekamer. De provinciale staten (of leden daaruit) kunnen overigens standaard vragen of er ook besluiten niet voorkomen op de besluitenlijst. Zou het naar de opvatting van de regering aanvaardbaar zijn, indien waar vastgelegd bijv. in het Reglement van Orde van het College, dat een beroep op het openbaar belang door het college in ieder geval in het presidium of in een vergelijkbaar instituut moet worden gemeld dat sommige besluiten in beslotenheid zijn genomen?

*DD, artikel 67*

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de minister erkent dat er een ongerijmdheid zit in de positie van de commissaris van de Koning. In het kader van de dualisering worden de posities van secretaris en griffier – terecht – onverenigbaar verklaard, een gedeputeerde kan geen statenlid zijn en de voorzitter van een statencommissie moet statenlid zijn. Is het niet consequent deze ontvlechting ook tot het voorzitterschap uit te strekken? Is de minister bereid hiervoor de nodige stappen te zetten, ongeacht het antwoord op de vraag of de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning moet worden gewijzigd? Wij verwachten een inhoudelijker antwoord dan dat deconstitucionalisering van het voorzitterschap wordt betrokken bij de voorbereiding van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

*GG, artikel 75*

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen waarom er voor is gekozen op twee gedachten te hinken met betrekking tot de waarneming van de commissaris van de Koning als voorzitter van de statenvergadering, nl. dat het langstzittende lid waarneemt dan wel dat provinciale staten een ander lid kunnen aanwijzen. Waarom is niet voor de laatste mogelijkheid gekozen, waarbij de staten kunnen kiezen voor het lid dat het meest geschikt is. Vaak is dat juist niet het langst zittende lid.

De ervaring in gemeenten leert dat dit artikel wordt gelezen als dat de wetgever de voorkeur uitspreekt voor het langst zittende lid. Deelt de minister deze interpretatie?

Gemeenteraden laten een lid ook voorzitten als de burgemeester als

collegelid een voorstel moet verdedigen. Het is te verwachten dat dit ook in statenvergaderingen gaat gebeuren. Acht de minister dat passend binnen de huidige wettekst?

*JJ, artikel 79F, 1e lid onder g*

In de hele wettekst wordt provinciale staten zonder lidwoord voorafgegaan, zo signaleerden de leden van de fractie van **GroenLinks**. Zo niet hier. Wordt in dit lid bedoeld: «lid van provinciale staten van de betrokken provincie» analoog aan i?

*JJ, artikel 79G*

In het voorgestelde artikel 79 G leggen de leden van de rekenkamer de eed of gelofte af op het nakomen van de Grondwet en de wetten van het land. De leden van de fractie van het CDA beseften dat hier onder andere wordt aangesloten bij de eed die statenleden en gedeputeerden afleggen. Toch zouden zij zich kunnen voorstellen dat in zo een eedsformule ook tot uitdrukking zou komen de gehoudenheid aan de regelingen van de decentrale overheid – de provincie – ten behoeve waarvan men functioneert. Deze bepalen immers voor een niet onbelangrijk deel mede het domein van de rekenkamer. Deze leden bepleiten 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.

*UU*

In artikel UU wordt provinciaal bestuur vervangen door gs in de artikelen 110 en 111 van de Provinciewet. Het betreft mededelingen van de regering aan de provincie van standpunten en voornemens die voor de provincie van belang zijn. Is de regering niet met ons van mening dat deze mededelingen ook voor ps van belang zijn, zo vroegen de leden van de fractie van **GroenLinks**? Waarom is niet gewaarborgd dat deze mededelingen ook ps bereiken?

*WW, artikel 112, eerste lid*

Met betrekking tot artikel 112 van de Provinciewet wordt voorgesteld in in het eerste lid eveneens provinciale besturen te vervangen door de betrokken gs, zo stelden de leden van de fractie van GroenLinks vast. Het betreft hier de gelegenheid geven aan gs om een oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij bijv. wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van gs. Nu is het waarschijnlijk dat de regering komt met wetsvoorstellen die bevoegdheden en taken wijzigen van gs, nl. een overdracht van ps naar gs. Zou het niet van fatsoenlijk bestuur getuigen als ook ps door de minister in de gelegenheid wordt gesteld hierover een oordeel uit te spreken?

*GCG, artikel 143b*

In artikel 143 b wordt het recht van amendement toegekend aan leden van de provinciale staten in verband met verordeningen en ontwerpbeslissingen. Hier wordt de term amendement uit de stukken wat breder begrepen dan op landelijk niveau gebruikelijk is. De leden van de fractie van het **CDA** wilden graag weten of de regering een voorbeeld kan noemen van zo een ontwerpbeslissing niet zijnde een verordening en niet

zijnde een besluit in de zin van de Awb ten aanzien waarvan dit recht van amendement bestaat in de sfeer van het provinciale bestuur.

AAA

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen waarom in de tekst van het voorgestelde artikel 116 ps uit de boot is gevallen. Ps behouden immers nog een aantal bevoegdheden, zoals de vaststelling van de begroting en van verordeningen.

*KKK, artikel 152*

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de regering in verband met de voorgestelde wijziging van het delegatieartikel 152 kan uitleggen wat verstaan moet worden onder de bevoegdheden van provinciale staten die zich naar hun aard tegen overdracht verzetten.

Deze leden begrepen dat zulks enigszins onbestemd is zoals ook blijkt uit een verwant discussie rond art. 156 Gemeentewet bij de behandeling van de algemene herziening 1992 van die laatste wet. Toch meenden zij dat de regering zou kunnen aangeven welke type «onlogische» of «onwenselijke» delegatieconstructies zij in deze provinciale context voor ogen heeft.

### **Artikel XVII**

De leden van de fractie van **GroenLinks** vroegen of de minister kan verzekeren dat in het kader van de evaluatie van deze 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 ps naar gs op de machtsbalans tussen ps en gs?

De voorzitter van de commissie,  
Witteveen

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen