

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)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 januari 2003

1. INLEIDING

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van CDA, PvdA, GroenLinks en OSF hebben gesteld in het nader voorlopig verslag. Ik betreur het dat in de memorie van antwoord enkele vragen uit het voorlopig verslag onbeantwoord zijn gebleven. De oorzaak hiervan moet met name gezocht worden in het belang van een spoedige afronding van de behandeling van dit wetsvoorstel, zodat dit bij aanvaarding door de Eerste Kamer nog tijdig voor de uit de Kieswet voortvloeiende dag van kandidaatstelling voor de statenverkiezingen van 2003 (21 februari 2003) in werking kan treden. Onderstaand zal ik de vragen per fractie beantwoorden, op basis van de inbreng van verschillende fracties.

2. VRAGEN LEDEN CDA-FRACTIE

Uniformiteit provincie- en gemeenterecht

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie van de regering op de vergroting van de wezenlijke verschillen tussen gemeente- en provincierecht indien de direct gekozen burgemeester zou worden ingevoerd terwijl de aanstellingswijze van de commissaris van de Koning onveranderd zou blijven. Deze leden wezen erop dat invoering van de direct gekozen burgemeester leidt tot een bipolaire democratische legitimatie, hetgeen grote gevolgen heeft voor het organisatierecht van de lokale overheid.

Voorop gesteld zij dat de analyse van de leden van de CDA-fractie juist is. Introductie van een dubbele kiezerlegitimatie voor het lokaal bestuur en handhaving van de enkele kiezerslegitimatie voor het provinciebestuur zal inderdaad leiden tot substantiële verschillen tussen beide stelsels, zowel formeel-juridisch als in de politieke en bestuurlijke praktijk. Dergelijke verschillen zijn aanvaardbaar voor zover zij het gevolg zijn van weloverwogen inhoudelijke keuzes. Ten aanzien van de aanstellingswijze van de burgemeester respectievelijk de commissaris van de Koning is er in het

strategisch akkoord een verschillende keuze gemaakt, die het gevolg is van wezenlijke verschillen tussen beide functionarissen op het vlak van hun formele positie en tussen de gemeentelijke en provinciale bestuurslaag. In de afweging die aan het bedoelde beleidsvoornemen in het strategisch akkoord ten grondslag heeft gelegen, zijn de door de leden van de CDA-fractie genoemde consequenties voor het organisatierecht voor beide decentrale overheidslagen verdisconteerd. Uit deze beschouwing mag worden opgemaakt dat de – ook door mij onderschreven – wenselijkheid van een gelijklopend en gelijkvormig gemeentel- en provincierecht geen doel op zich is en daarom ook niet als exclusief argument voor of tegen bepaalde concrete wijzigingsvoorstellen kan worden gehanteerd. Inhoudelijke argumenten behoren het meeste gewicht in de schaal te leggen. Indien concrete afwegingen echter zouden kunnen leiden tot wezenlijke verschillen tussen provincie- en gemeenterecht, is de wenselijkheid van gelijkvormigheid echter wel een aspect dat heel nadrukkelijk dient te worden meegewogen. Ongetwijfeld ten overvloede benadruk ik overigens dat in de volgende kabinetsperiode de verdere besluitvorming zal plaatsvinden inzake de aanstellingswijze van de burgemeester in het algemeen en de invoering van directe verkiezingen van deze ambtsdrager in het bijzonder.

Deelname van gedeputeerde aan beraadslagingen in statenvergaderingen

De leden van de CDA-fractie vroegen of het recht van gedeputeerde staten om – na uitnodiging van provinciale staten – aanwezig te zijn in de vergadering van provinciale staten ook het recht impliceert op eigen initiatief binnen de orde van de vergadering aan de beraadslagingen deel te nemen.

Deze vraag beantwoord ik bevestigend. De uitnodiging van provinciale staten om aanwezig te zijn bij de vergadering kan immers uitsluitend betekenis hebben als de gedeputeerde ook daadwerkelijk aan de beraadslaging kan deelnemen. Zou de uitnodiging niet impliceren dat de gedeputeerde aan de beraadslagingen mag deelnemen, dan kan deze evengoed op de publieke tribune plaatsnemen.

De autonome bestuursbevoegdheid

De leden van de CDA-fractie stelden naar aanleiding van de memorie van antwoord nog een viertal nadere vragen (onder de letters a tot en met b) met betrekking tot de autonome bestuursbevoegdheid.

- a. Allereerst wilden zij weten welke ruimte na een toekomstige overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid voor eigen initiatief van provinciale staten overblijft. Concreet vroegen zij of de staten in de toekomst buiten gedeputeerde staten om een verordening kunnen vaststellen die een materie regelt die tot dan toe niet tot de provinciale huishouding behoorde. Voorts vroegen zij of, indien zulks niet het geval is en slechts bepaalde materies onderwerp van zo een verordening kunnen uitmaken, welke dat dan zijn. Wordt dan een materieel verordeningsbegrip gebruikt, zo wilden zij weten. Wat de eerste vraag betreft, merk ik op dat het formeel gezien mogelijk is dat provinciale staten buiten gedeputeerde staten om een verordening vaststellen over een materie die het provinciebestuur tot dan toe niet tot de provinciale huishouding rekende. Uitgangspunt blijft immers dat het vaststellen van verordeningen is voorbehouden aan provinciale staten. In die zin treedt er in de toekomstige situatie geen verandering op ten opzichte van de bestaande situatie, waarbij ik terzijde opmerk dat het mij niet wenselijk lijkt dat provinciale staten een verordening vaststellen buiten gedeputeerde staten om. Het komt mij overigens nogal theoretisch voor, te meer daar gedeputeerde staten bij de uitvoering van een dergelijke verordening een rol zullen

moeten vervullen. De tweede vraag is gecompliceerder. Het beëindigen van de bestuursfunctie van het algemeen vertegenwoordigend orgaan door de overdracht van de autonome bestuursfunctie betekent dat provinciale staten niet langer bevoegd zijn tot bestuur. Dat impliceert dat het niet de bedoeling kan zijn dat provinciale staten langs de weg van haar kaderstellende functie, voor zover die tot uitdrukking komt in het maken van verordeningen, toch weer voor zichzelf een bestuursfunctie schept. Indien men die weg wil afsnijden zal het verordeningsbegrip duidelijk moeten worden afgebakend. Of en op welke wijze dat mogelijk is zal onder ogen worden gezien in het kader van de grondwetsherziening die strekt tot overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid.

- b. De leden van de CDA-fractie wezen er terecht op dat gedeputeerde staten besluiten in relatie tot de onbepaalde bestuursbevoegdheid nemen, als zij geld beschikbaar stellen voor activiteiten die tot nu toe niet tot de provinciale huishouding behoorden. Ik wijs er echter op dat in dat geval van niet onaanzienlijk belang dat zulks gebeurt mits door provinciale staten is gezorgd voor een adequate begrotingspost. Dat betekent met andere woorden dat dergelijke besluiten een afgeleide zijn van een onderliggend besluit van provinciale staten.
- c. De leden van de CDA-fractie vroegen een toelichting op de passage in de memorie van antwoord waarin wordt gesteld dat de wetgever bevoegd is tot het toekennen en bepalen van een concrete bestuursbevoegdheid, maar daarbij recht moet doen aan ongeschreven constitutionele normen die de interne bestuursrelaties dienen te bepalen. De aan het woord zijnde leden zouden graag de inhoud van deze normen kennen die niet in de Grondwet vastliggen maar onaantastbaar zijn voor de wetgever. Met de door de leden van de CDA-fractie weergegeven passage wordt bedoeld dat de wetgever bijvoorbeeld bevoegdheden in de sfeer van de uitoefening van het begrotingsrecht kan expliciteren doch dat hij bij het toekennen van dergelijke bevoegdheden het ongeschreven constitutionele uitgangspunt moet respecteren dat het begrotingsrecht een onvervreemdbaar recht van de provinciale volksvertegenwoordiging is.
- d. De leden van de CDA-fractie konden het met verwijzing naar een passage op blz. 8 van de memorie van antwoord niet rijmen dat volgens de regering iedere bevoegdheidsuitoefening die niet op medebewind berust mede zijn grondslag vindt in de Provinciewet maar een deel daarvan (de onbepaalde bestuursbevoegdheid) daar weer niet zijn grondslag vindt, maar slechts wordt herhaald. In hun ogen gaat het om een wat kunstmatig onderscheid tussen autonome bestuursbevoegdheden die hun grondslag vinden in de Grondwet en die welke hun grondslag vinden in de Provinciewet. Zij wijzen erop dat de Grondwet de raad aanwijst als het orgaan dat de verordeningen maakt. Voor het overige is het volgens hen aan de wetgever om de competenties af te bakenen, uiteraard in het licht van het grondwettelijk hoofdschap. Deze leden kunnen niet begrijpen waarom het al dan niet benoemd zijn van een bestuursbevoegdheid kwalificeert welk orgaan bevoegd is. Dat doet de Provinciewet die thans aangeeft dat bestuur in beginsel bij provinciale staten behoort benoemd of onbenoemd. Uit de hiervoor weergegeven stellingname van de leden van de CDA-fractie leid ik af dat het verschil in benadering te maken heeft met het antwoord op de vraag welke implicaties het grondwettelijk hoofdschap heeft voor de verdeling van de bestuursbevoegd. De leden van de CDA-fractie menen dat de provinciewetgever vrij is in de toedeling van bestuursbevoegdheden. De regering daarentegen heeft zich in lijn met het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie op het standpunt gesteld dat de autonome bestuurs-

bevoegdheid grondwetshistorisch zo nauw verknoopt is met het hoofdschap dat overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid grondwetsherziening vergt, hoewel de bewoordingen van de Grondwet sinds 1983 aan een dergelijke overdracht niet in de weg (lijken te) staan. De grondwetgever heeft namelijk in 1983 niet uitdrukkelijk beoogd een volledige concentratie van bevoegdheden mogelijk te maken. Die benadering leidt tot de door de leden van de CDA-fractie niet gevolgde tweedeling binnen het door de Provinciewet bestreken domein van bestuursbevoegdheden: enerzijds de door de Provinciewet concreet benoemde bestuursbevoegdheden die de wetgever aan de bestuursorganen van het provinciebestuur toedeelt, anderzijds de naar zijn aard onbepaalde bestuursbevoegdheid (het vrije initiatiefrecht) die krachtens de Grondwet aan provinciale staten toekomt. Naar het oordeel van de regering is de provinciewetgever dus niet geheel vrij om competenties af te bakenen. Het hoofdschap legt de wetgever beperking op met betrekking tot het vrije initiatiefrecht.

Wegvallen beroep op bestuursrechter tegen beslissing tot toelating als lid

De leden van de CDA-fractie stelden vervolgens aan de orde het vervallen van de mogelijkheid van staten- en raadsleden om bij de bestuursrechter op te komen tegen besluiten tot (niet-) toelating tot provinciale staten. Deze leden vroegen, nu het om meerdere redenen (vooral artikel V 11 van de Kieswet) van belang is om te weten of iemand onherroepelijk als lid is toegelaten, welke de positie is van iemand die door provinciale staten is toegelaten, maar ten opzichte van wie ten aanzien van die toelating door belanghebbenden een civiele procedure loopt.

Artikel V 11 van de Kieswet bepaalt dat het lidmaatschap van een tot lid van een vertegenwoordigende orgaan benoemde aanvangt zodra zijn toelating onherroepelijk is geworden. Door het vervallen van de beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter tegen de beslissing tot toelating als lid, verkrijgt de beslissing terstond na de bekendmaking aan betrokkene formele rechtskracht. Dit betekent dat het lidmaatschap van een staten- of raadslid aanvangt, zodra aan betrokkene door het desbetreffende vertegenwoordigende orgaan is meegedeeld dat hij is toegelaten als lid. Een uitspraak van de burgerlijke rechter kan daaraan in beginsel geen verandering brengen.

Verhouding artikel 81 Provinciewet tot artikel 128 Grondwet

De leden van de CDA-fractie stelden opnieuw de verenigbaarheid van het voorgestelde artikel 81 met artikel 128 Grondwet aan de orde. Zij menen dat artikel 128 Grondwet eraan in de weg staat dat gedeputeerde staten hun autonome bestuursbevoegdheden overdragen aan commissies. Aan artikel 128 Grondwet ligt een amendement-Faber ten grondslag dat was ingegeven door de vrees dat «Den Haag» binnenprovinciale en binnen-gemeentelijke decentralisatie zou opleggen, maar het effect is dat het vervreemden van autonome bestuursbevoegdheden door provinciale besturen (ook gedeputeerde staten) niet buiten provinciale staten om kan gaan. In de huidige Provinciewet is dat ook vastgelegd.

Door de verduidelijking van hun vraag is thans volstrekt helder waarop de leden van de CDA-fractie doelen en constateer ik voorts dat zij gelijk hebben. Dat betekent dat het voorgestelde artikel 81 zich inderdaad niet verdraagt met de tekst van artikel 128 Grondwet, die veel breder is dan de motivering die aan het amendement-Faber ten grondslag heeft gelegen. Omdat ik van mening ben dat het niet juist is artikel 128 Grondwet in het licht van de motivering van het amendement-Faber restrictief te interpreteren, noopt dit gegeven ertoe de regeling in de Provinciewet en de Gemeentewet zo spoedig mogelijk aan te passen. Dit zal gebeuren in het

wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur.

Schrapping regeling deelprovincies

De leden van de CDA-fractie stelden voorts de schrapping van de regeling van deelprovincies aan de orde. Deze leden begrepen niet goed de argumentatie van de regering dat ook in de toekomst weliswaar een deelprovincie zou kunnen worden overwogen, maar dat deze dan van geheel andere aard zal zijn dan de huidige monistische regeling van de deelprovincie. Zij stelden dat het voorliggende wetsontwerp toch juist het commissiestelsel dualiseert, zoals dat eerder bij de gemeente is gebeurd, terwijl de deelprovincie toch ook een soort commissie is. Of bedoelt de regering dat de voorgestelde regeling nog te veel monistisch is, zo vroegen deze leden.

Het is inderdaad zo dat in de huidige Provinciewet de deelprovincie, of liever gezegd het vertegenwoordigende lichaam van deze deelprovincie, als commissie wordt aangemerkt. Tevens is het zo dat in het voorliggende wetsvoorstel het commissiestelsel volledig is gedualiseerd. Provinciale staten onderscheidenlijk gedeputeerde staten stellen immers op grond van dit wetsvoorstel hun eigen commissies in, terwijl gedeputeerden en statenleden over en weer geen lid van elkaars commissies mogen zijn. De regering meent derhalve niet dat de regeling van de commissies nog te veel monistisch is. De dualisering van de deelprovincie vergt echter een meer ingrijpende wijziging van de Provinciewet dan een algemene wijziging van het commissiestelsel. Dat dit het geval is, blijkt uit het niet door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Van der Ham, dat er toe strekte om de regeling van deelprovincies in de Provinciewet te handhaven en deze regeling bovendien op dualistische leest te schoeien (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 384, nr. 17). Met de dualisering van het commissiestelsel wordt derhalve nog niet bereikt dat ook een deelprovinciebestuur gedualiseerd is vormgegeven. Hiertoe zou de huidige (monistische) regeling ingrijpend aangepast moeten worden. Zoals eerder aangegeven, acht ik dit ongewenst.

Overdracht van bestuursbevoegdheden aan gedeputeerde staten

Voorts stelden de leden van de CDA-fractie de overdracht van zwaardere bestuursbevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten aan de orde. Deze leden achtten het van belang dat de voordelen van een besluit door provinciale staten onderscheidenlijk de raad (o.m. openbaarheid, beïnvloedbaarheid ook door de oppositie), zorgvuldig afgezet moet worden tegen het belang van grote betrokkenheid van burgers. Ik heb hiervan en van het feit dat deze leden het debat hierover bij de twee aangekondigde wetsvoorstellen zullen voeren kennisgenomen. In dit stadium kan ik alleen aangeven dat de bevoegdheden die een kaderstellend karakter hebben, op basis van het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden bij provinciale staten zullen blijven. Ik noem hier als voorbeelden de vaststelling van het structuurplan, de vaststelling van het provinciale verkeers- en vervoersplan, de vaststelling van het provinciale milieubeleidsplan en de vaststelling van het plan op de waterhuishouding.

Betrokkenheid provinciale staten bij besluiten van gedeputeerde staten

De leden van de CDA-fractie vroegen of het gedeputeerde staten is toegestaan zich te verbinden tot het afhankelijk maken van de inwerkingtreding van besluiten van de instemming van provinciale staten, zulks naar analogie van wat in Den Haag veel zou gebeuren. Nu provinciale staten hoofd- en eindverantwoordelijk is, zou zulks naar het oordeel van

deze leden nog meer zelfs voor de hand kunnen liggen. Of zijn decentrale volksvertegenwoordigingen van een andere orde in dit opzicht, zo vroegen deze leden.

Het staat gedeputeerde staten vrij te bepalen dat een besluit, tot het nemen waarvan zij bevoegd zijn, uitsluitend genomen kan worden na toestemming van provinciale staten. Een dergelijke regeling heeft echter uitsluitend interne werking en niet-nakoming daarvan kan uitsluitend politieke consequenties hebben. Met andere woorden: indien gedeputeerde staten vooraf hebben vastgesteld dat zij bepaalde besluiten zullen voorleggen aan provinciale staten, en gedeputeerde staten doen dit vervolgens niet, dan komt dit besluit toch rechtsgeldig tot stand. Provinciale staten kunnen uitsluitend politieke consequenties verbinden aan het feit dat een «toezegging» niet is gehonoreerd. Dit geldt overigens ook voor het nationale niveau. Iets anders is dat in wetgeving op nationaal niveau een voorhangprocedure is opgenomen als voorwaarde voor de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur. In dat geval zal de algemene maatregel van bestuur uiteraard eerst in werking kunnen treden indien de in de wet vastgelegde procedure is gevolgd.

Vervanging commissaris van de Koningin als statenvoorzitter

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of bij ontstentenis of verhindering van de commissaris van de Koningin de loco-commissaris de oproeping en agendering voor de vergadering van provinciale staten verricht.

Op grond van het voorgestelde artikel 75 van de Provinciewet wordt het voorzitterschap van provinciale staten in geval van verhindering of ontstentenis van de commissaris waargenomen door een lid van provinciale staten. Het is dan ook een lid van provinciale staten dat bij ontstentenis of verhindering van de commissaris de leden van provinciale staten overeenkomstig artikel 19 van de Provinciewet oproept tot de vergadering. De Provinciewet bepaalt niet expliciet wie de (voorlopige) agenda voor de vergaderingen van provinciale staten vaststelt. Bij provincies is het wel gebruikelijk dat gedeputeerde staten feitelijk de agenda van de statenvergaderingen vaststellen. Bij een dualistische werkwijze past uiteraard dat provinciale staten zelf hun agenda bepalen en een presidium aanwijzen dat met het opstellen van de voorlopige agenda is belast. Indien in een provincie de commissaris voor de Koningin de agenda voor de statenvergadering vaststelt, zal bij zijn verhindering of ontstentenis een statenlid deze agenda vaststellen. Dit volgt dan eveneens uit het feit dat een statenlid de commissaris vervangt in diens functie van voorzitter van provinciale staten.

Wijziging artikel 1, tweede lid, van de Provinciewet

Ten slotte stelden de leden van de CDA-fractie de wijziging van artikel 1, tweede lid, van de Provinciewet aan de orde. Naar aanleiding van deze wijziging vroegen deze leden of de regering het gebruik maken van een bevoegdheid gegeven in de Gemeentewet beschouwt als medebewind. Tevens vroegen deze leden of ook wanneer provinciale staten om hun moverende redenen nalaten het CBS te verzoeken om het inwonertal tussentijds vast te stellen, gedeputeerde staten vanuit hun verantwoordelijkheden voor een goede uitvoering van wetten geen behoefte kunnen hebben om deze inlichtingen te vragen.

Vooropgesteld dient te worden dat het onderscheid tussen autonomie en medebewind de afgelopen decennia sterk is vervaagd. De vraag of het gebruik maken van een bevoegdheid gegeven in de Gemeentewet beschouwd dient te worden als een vorm van medebewind, beantwoord ik in dat licht bevestigend.

Indien provinciale staten er voor kiezen om het CBS niet om de

vaststelling van een aangepast inwoneraantal te verzoeken, acht ik het niet gewenst indien gedeputeerde staten de mogelijkheid hebben om dit alsnog te doen. Het is derhalve met uitsluiting van gedeputeerde staten de bevoegdheid van provinciale staten om ten behoeve van de vaststelling van het aantal statenleden aan het CBS te verzoeken om het inwoneraantal vast te stellen.

4. Vragen leden PvdA-fractie

Niet aanvaarde amendementen

De leden van de PvdA-fractie waren erkentelijk voor de grote spoed waarmee op het voorlopig verslag is geantwoord, maar merkten op de antwoorden op enkele door hen gestelde vragen in de memorie van antwoord te missen. Onder het kopje *De plaats van de provincie in het staatsbestel* hadden deze leden op pagina 6 vragen gesteld over een reeks in de Tweede Kamer ingediende maar afgewezen amendementen die met elkaar gemeen hadden dat zij aspecten regelden van een zorgvuldige en rechtsstatelijke controle op provinciale bestuurlijke bevoegdheden. In verband hiermee stelden zij, zoals in het voorlopig verslag is te lezen, vragen over de opvatting van de regering over deze reeks van rechtsstatelijke amendementen, met name over de vraag of naar het inzicht van de regering de provincie het zonder de afgewezen voorzieningen kan stellen. Er werd ook gevraagd naar een analyse van de provincie als middenbestuur, juist in verband met het belang van waarborgen voor zorgvuldig en rechtsstatelijk bestuur. De gedachte daarachter was uiteraard dat een middenbestuur, dat een aantal belangrijke procesmatige taken uitvoert, zelf juist op uiterst zichtbare wijze integer moet opereren, hetgeen de wenselijkheid van de aanwezigheid van de voorgestelde voorzieningen sterk doet uitkomen. De aan het woord zijnde leden vroegen in dit verband de regering ook om een visie op de recente financiële kwesties in Gelderland en Zuid-Holland, welke voedsel geven aan de vrees dat het met de zichtbare integriteit van het middenbestuur niet altijd goed is gesteld.

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). Ik ben op de al deze amendementen uitgebreid ingegaan in mijn memorie van antwoord. Ik verwijs daarvoor naar pagina 23 van het desbetreffende kamerstuk, onder paragraaf 12 Diverse onderwerpen.

Uiteraard moet de provincie – net als ieder ander overheidsorgaan – als middenbestuur zelf ook integer opereren. Ik zie hier echter geen wezenlijk verschil met andere overheidsorganen. Doordat de provincie middenbestuur is, kan inderdaad gesteld worden dat zij een soort voorbeeldfunctie heeft. Dit neemt niet weg dat gemeenten en het Rijk eveneens en in dezelfde mate integer moeten opereren. Ik zie ook weinig toegevoegde waarde in de niet-aanvaarde amendementen. Ik heb er bijvoorbeeld geen bezwaar tegen het feit dat bijvoorbeeld een lid van de provinciale rekenkamer ook lid is van een gemeentelijke rekenkamer. Ik ben van mening dat de regeling rondom deze functie voldoende waarborgen biedt voor een goed en integer functioneren daarin. De leden van de rekenkamer hebben een rol als onafhankelijke deskundige, onafhankelijk van de gemeente of de provincie waartoe de rekenkamer behoort. Er bestaat geen hiërarchische verhouding noch een toezichtsrelatie. Er is daarom geen enkele reden om voor een belangenverstrengeling of rolvermenging te vrezen. Voorts heb ik bijvoorbeeld in de memorie van antwoord

aangegeven dat een integriteitsrapport (amendement 18) op zich een goede manier is om aandacht aan integriteit te schenken. Echter een verplichting daartoe opnemen in de Provinciewet is naar mijn mening niet noodzakelijk: dit behoort tot de provinciale autonomie.

Bij de recente financiële kwesties in Zuid-Holland en Gelderland staat voor wat betreft het Rijk voorop dat een provincie ook in dit soort kwesties autonoom is. Wel heeft het Rijk in de onderhavige gevallen contact gehouden met de desbetreffende provincies om van hen te vernemen hoe zij met hun problemen omgingen en welke maatregelen zij namen. Daar waar de wetgeving niet adequaat bleek, heeft dit geleid tot aanpassing daarvan (Wet fido). Het onderwerp integriteit is onder meer door deze kwesties ook hernieuwd in de aandacht van de provinciebesturen gekomen.

Geen angst voor concurrentie om de aandacht van de burger

De aan het woord zijnde leden hadden wel een antwoord aangetroffen op de overige door de PvdA-fractie gestelde vragen, maar waren daardoor op een aantal punten niet overtuigd. Met name verbaasden deze leden zich over het antwoord op een vraag om een analyse van de mogelijke concurrentie die zich tussen provinciale en gemeentelijke volksvertegenwoordigers kan voordoen wanneer deze beide soorten vertegenwoordigers zich sterker zouden gaan richten op het vertegenwoordigen van de burgers. Het antwoord van de regering hiervoor «niet bang» te zijn leek hen eerder een – op zich prijzenswaardige – emotionele uiting dan een rationele analyse en zij waren dan ook benieuwd naar de dragende argumenten die deze houding ondersteunen.

Aan mijn «emotionele uiting» ligt een aantal argumenten ten grondslag. In de eerste plaats verwacht ik niet dat de genoemde concurrentie zich zal voordoen, omdat hoe dan ook de gemeentelijke volksvertegenwoordigers het dichtst bij de burger staan, waar het gaat om hun taken en onderwerpen die de burger – vaak in zijn directe woonomgeving – treffen. Bij provinciale onderwerpen is die directe relatie veel minder en zoals ik al eerder heb toegelicht is de provincie minder zichtbaar voor de burger. In het geval er toch sprake zou zijn van deze concurrentie ben ik er in de tweede plaats niet bang voor. Ik kan niet inzien dat er een «teveel» aan volksvertegenwoordiging kan ontstaan. Voor het overige moet nog afgewacht worden hoe de politieke cultuur zich binnen de provincie ontwikkelt na de invoering van de dualisering. Inderdaad zou het mogelijk kunnen zijn dat statenleden zich juist minder als echte vertegenwoordigers op zullen stellen, terwijl de slagvaardiger gemaakte colleges van gedeputeerde staten op een technocratische wijze en met grotere afstandelijkheid tot de leefwereld van de burgers zullen opereren, zoals dezelfde leden opmerkten. Ik verwacht dat echter niet.

Financiële compensatie

De leden van de fractie van de PvdA wensten ten slotte meer inzicht in de verwachte financiële consequenties, alsook de gedachte compensatie. Zij vroegen zich af waarom niet gelijktijdig met de invoering van een nieuw stelsel een financiële compensatie wordt geboden voor de gevolgen. Ook vroegen de aan het woord zijnde leden of de financiële compensatie van kracht is met terugwerkende kracht vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet.

Van toepassing is artikel 2 Financiële-verhoudingswet. Uit dit artikel volgt dat moet worden aangegeven wat de verwachte financiële gevolgen zijn, en hoe deze moeten worden opgevangen. Indien er sprake is van financiële gevolgen, is er niet automatisch sprake van compensatie. In de

memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor dualisering van het provinciebestuur is een schatting gemaakt van de extra kosten voor de toename van het aantal leden van provinciale en gedeputeerde staten. Deze extra kosten zijn structureel, en het is niet mogelijk voor provincies om de kosten daarvoor op enigerlei wijze terug te verdienen. Van begin af aan is dan ook duidelijk geweest dat de provincies daarvoor gecompenseerd zouden worden.

Voor het overige is het de inschatting van het kabinet, dat er geen structurele meerkosten zullen zijn. Weliswaar brengt een aantal vernieuwingen kosten met zich, maar daartegenover staan besparingen elders in de organisatie, inverdieneffecten en dergelijke. Gezien de voorkeur van het parlement voor een meer ruimhartige compensatie, is besloten ook voor de kosten voor de rekenkamer en de griffier compensatie te bieden. Het gaat evenals bij de gemeenten om een geleidelijk oplopend bedrag, te beginnen in het jaar van invoering – dus «met terugwerkende kracht» –, omdat ook de invoering van griffier en rekenkamer niet per onmiddellijk verplicht is gesteld. Met het IPO wordt nog overlegd wat een reële raming is voor de kosten van de rekenkamer en de griffier. Voor het overige wordt onderzoek gedaan naar de reële meerkosten bij gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek zullen betrokken worden bij het uiteindelijk compensatievoorstel voor de provincies.

4. Vragen leden GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie stelden aan de orde dat in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» dualisering wordt verwelkomd als een van de antwoorden op de zorg over het probleemoplossend vermogen van de verschillende overheden (dus ook van de provincie). De aan het woord zijnde leden vervolgden dat er ook enige speerpunten worden genoemd die daar mede een antwoord op vormen: meer mogelijkheden voor de provincie voor een directe beïnvloeding en het invoeren van een correctief referendum. Deze leden vroegen of de minister de opvatting in het kabinetsstandpunt dat er wat schort aan het probleemoplossend vermogen van de provincie onderschrijft en hoe dit onvermogen zich zou manifesteren. Welke mogelijkheden voor meer directe beïnvloeding zijn er, zo vroegen deze leden. Is de schaalgrootte van de provincies een van die mogelijkheden, zoals wordt geconcludeerd in het rapport «Op schaal gewogen»? Ziet de minister een relatie tussen dualisering – als middel om tot een aantrekkelijker profiel van de provinciale politiek te komen – en de schaalbevoegdheidendiscussie? Deelt de minister het kabinetsstandpunt met betrekking tot de speerpunten, waaronder het correctief referendum?

Het vorige kabinet heeft in het kabinetsstandpunt «Dualisme en lokale democratie» enige zorg geuit over het probleemoplossend vermogen van de verschillende overheden, waaronder de provincie. Deze opmerking dient in het verlengde te worden gezien van de notitie «Inrichting en functioneren binnenlands bestuur» van februari 1999 (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 422, nr. 1). In deze notitie signaleerde de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een drietal tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van het binnenlands bestuur. Het ging daarbij om de volgende problemen:

- a. Onheldere verantwoordelijkheden in het interne functioneren van gemeenten en provincies;
- b. Onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele taakbehartiging en samenwerking;
- c. Verminidering van de slagkracht van het openbaar bestuur als gevolg van een toename en opeenstapeling van vaak langdurige inspraak, bezwaar- en beroepsprocedures, ook in de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling

Geconstateerd kan worden dat deze problemen zich ook thans in meerdere en mindere mate bij de verschillende overheden voordoen. Onderhavig wetsvoorstel strekt er met name toe een oplossing te bieden voor het eerstgenoemde probleem: de onheldere verantwoordelijkheden in het interne functioneren van provincies. Het wetsvoorstel biedt de provincies een aantal structurele voorwaarden voor een grotere herkenbaarheid van de provinciale politiek en het provinciebestuur. Vooral nog ben ik niet overtuigd van het nut van opschaling van de provincies. Ik vind ook niet dat een discussie daarover vanuit Den Haag geïnitieerd dient te worden. Ook in andere zin ben ik, afgezien van de dualisering van het provinciebestuur, geen voorstander om structuurwijzigingen aan te brengen op provinciaal niveau. De provincies hebben zodanige taken en bevoegdheden – zowel op grond van de Provinciewet als de sectorwetgeving – dat zij meer kunnen dan zij zich vaak realiseren. Het is aan hen om aan deze taken en bevoegdheden op adequate wijze invulling te geven. Uiteraard sluit ik niet uit dat op termijn nodig zal blijken dat op enkele onderdelen de provincie alsnog de beschikking krijgt over een meer verfijnd en toegespitst beleidsinstrumentarium. Ik zie daar thans echter geen aanleiding toe. Een relatie tussen dualisering en de schaal- en bevoegdheidendiscussie is tot nu toe niet gelegd en die leg ik nu ook niet.

In het kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie worden in feite een drietal speerpunten genoemd om het probleemoplossend vermogen van de provincies te vergroten. In de eerste plaats het correctief referendum, ten tweede de dualisering en verdere democratisering van het provinciale bestuursmodel en ten slotte de versterking van de provinciale regievorming van provincies. Het zal duidelijk zijn dat ik niet het kabinetsstandpunt deel op het punt van het correctief referendum. Voor een nadere argumentatie verwijs ik u naar de schriftelijke stukken die ik aan de Tweede Kamer heb uitgebracht in het kader van de tweede lezing van het grondwetsherzieningsvoorstel met betrekking tot het correctief referendum (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 515, nrs. 4 en 6). Dat ik het kabinetsstandpunt op het punt van de dualisering van het provinciale bestuursmodel onderschrijf, moge blijken uit de behandeling van onderhavig wetsvoorstel. Ten slotte acht ik met het vorige kabinet de regievoering door de provincie van belang voor de interbestuurlijke samenwerking. Ik meen echter dat de provincies met het huidige taken- en bevoegdhedenpakket voldoende toegerust zijn om deze regierol waar te maken. Ik verwacht dat door de scheiding van posities en bevoegdheden binnen de provincies, de bestuurskracht van provincies in belangrijke mate zal toenemen, hetgeen de uitoefening van de regierol ten goede zal komen.

Incompatibiliteit lidmaatschap provinciale staten – lidmaatschap rekenkamer

De leden van de fractie van GroenLinks stelden aan de orde dat in het voorgestelde artikel 79f, eerste lid, onder g, van de Provinciewet met betrekking tot de incompatibiliteiten van leden van de provinciale rekenkamer wordt gesproken van «lid van de provinciale staten». De vraag van deze leden of hiermee wordt bedoeld «lid van provinciale staten van de betrokken provincie» beantwoord ik bevestigend. Een statenlid mag derhalve wel lid van de rekenkamer van een andere provincie zijn (zie ook artikel 13, eerste lid, onder i, waar wordt gesproken over «lid van de rekenkamer»).

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen voorts of de regering het binnen zijn demissionaire status vindt passen een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer te sturen, waarvan de Eerste Kamer duidelijk heeft laten weten dat er gewacht moet worden met dit wetgevingstraject totdat er een andere afweging wordt gemaakt na in elk geval een tussentijdse evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze leden doelden hierbij op het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden.

Anders dan de aan het woord zijnde leden, zie ik de aanpassing van de medebewindswetgeving op het punt van de interne bevoegdheidsverdeling binnen provincie- en gemeentebesturen als onderdeel van het traject van dualisering van deze bestuurslagen. Naar mijn mening is dan ook sprake van de voortgang van een proces dat door het vorige kabinet is ingezet, door dit kabinet is overgenomen en, als het aan mij ligt, door het volgende kabinet zal worden afgerond. Indiening van deze wetsvoorstellen acht ik dan ook in overeenstemming met de demissionaire status van het kabinet.

Demissionaire status gedeputeerde staten

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts naar de wijze waarop gedeputeerden invulling moeten geven aan hun demissionaire periode.

De onderhavige wijziging in de Provinciewet vindt zijn oorsprong in een amendement van het lid De Cloe op de Wet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 27 751, nr. 77). In de toelichting op dit amendement werd verwezen naar de situatie van de benoeming van het kabinet. Het ligt dan ook voor de hand om voor de manier waarop gedeputeerden aan een demissionaire periode invulling geven, aansluiting te zoeken bij hetgeen hierover geldt voor een demissionair kabinet. In het licht hiervan meen ik dat al hetgeen dat geen uitstel kan velen, doorgang zal moeten vinden. Het zal in beginsel echter niet langer mogelijk zijn om nieuwe plannen en beleidsvoorstellen te lanceren. In het geval van lopende beleidsprocessen zal per geval moeten worden gezien of alle aspecten van deze processen zonder meer kunnen doorgaan. Verder zullen alle besluiten die gedeputeerde staten kan nemen en waarvan moet worden aangenomen dat deze politiek gevoelig zijn, moeten wachten totdat een nieuw college van gedeputeerde staten is benoemd. Dit alles betekent uiteraard niet dat gedeputeerden tijdens hun demissionaire periode niets kunnen doen. Veel besluiten zijn niet omstreden en kunnen ook tijdens een demissionaire periode worden genomen. Voor de gevallen waar gedeputeerde staten de goedkeuring of instemming van provinciale staten nodig heeft, komt provinciale staten het instrument van het controversieel verklaren toe. Indien provinciale staten een bepaald onderwerp of voorgenomen beslissing controversieel verklaren, stopt de verdere voortgang daarvan.

Agenderingsbevoegdheid commissaris van de Koningin

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen verder of het inderdaad zo is dat artikel 53a de commissaris van de Koningin de mogelijkheid geeft om onderwerpen die niet behoren tot zijn portefeuille aan de agenda toe te voegen. Voorts wilden de leden van deze fractie een nadere toelichting op de wijze waarop dat zou kunnen gebeuren. Ten slotte vroegen deze leden zich af of ik met hen van mening ben dat dergelijke interventies tot een minimum moeten worden beperkt.

De eerste vraag van de leden van deze fractie beantwoord ik bevestigend. De commissaris zijn deze bevoegdheden toegekend in het kader van zijn rol het collegiaal bestuur te versterken. Door het toekennen van de agenderingsbevoegdheid kan worden bewerkstelligd dat onderwerpen die door meningsverschillen tussen gedeputeerden of door competentieconflicten niet, niet tijdig of niet juist worden aangepakt, toch voor besluitvorming op de agenda worden geplaatst. Op deze manier kan de uitvoering van het programma van gedeputeerde staten en van de door hen gemaakte afspraken worden bewaakt. De commissaris zal de bevoegdheden die hij op grond van artikel 53a tot zijn beschikking heeft echter alleen kunnen uitoefenen binnen de mogelijkheden die het collegiaal bestuur hem biedt. Het heeft weinig zin om onderwerpen aan de agenda toe te voegen indien bij andere gedeputeerden de bereidheid ontbreekt om die onderwerpen te behandelen. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid om met een eigen voorstel te komen ten aanzien van een onderwerp dat op de agenda staat. Indien er echter geen sprake is van het ontbreken van bereidheid bij andere gedeputeerden maar van een andere reden om niet te komen tot besluitvorming, dan kan de agenderingsbevoegdheid van de commissaris een uitkomst bieden. Ik meen niet dat de commissaris in algemene zin van deze bevoegdheden terughoudend gebruik zou moeten maken. Of het gewenst is dat de commissaris van deze bevoegdheden gebruikt maakt, zal afhangen van de omstandigheden.

Versterking van provinciale staten

De leden van de fractie van GroenLinks stelden ten slotte de vraag in hoeverre de positie van provinciale staten wordt versterkt, terwijl bevoegdheden aan provinciale staten worden ontnomen. Het doel van de dualisering is het helder maken en het uit elkaar trekken van de verschillende rollen die het provinciebestuur speelt. Daarbij is sprake van een versterking van de verschillende functies van provinciale staten, terwijl bestuursbevoegdheden worden overgeheveld naar gedeputeerde staten. Die versterking van de verschillende functies van provinciale staten bestaat onder meer uit de versterking van de ondersteuning van provinciale staten (griffier, ambtelijke bijstand, fractieondersteuning), de mogelijkheid om een statenonderzoek te houden, de instelling van een rekenkamer(functie) en de verplichting een verordening vast te stellen waarin onder meer de uitgangspunten voor het financiële beleid worden vastgelegd. Veel zal daarbij afhangen van de invulling die provinciale staten aan hun nieuwe functie geven. Het is momenteel echt te vroeg om in te schatten in welke richting zich het werk in provinciale staten zal ontwikkelen. Dat is mede afhankelijk van de cultuur binnen de staten, die per provincie en per partij kan verschillen, maar zeker ook afhankelijk van de persoonlijke taakopvatting van het individuele statenlid. Cultuurveranderingen verlopen meestal langzaam en zijn over het algemeen pas na jaren in kaart te brengen.

5. Vragen lid OSF-fractie

Tijdbeslag statenlidmaatschap

Het lid van de OSF-fractie stelde dat op het punt van bevoegdheden de instrumenten verschuiven van het «kunnen staan op strepen» naar het beïnvloeden van gedeputeerde staten door leden van provinciale staten. Naast de profilering bleef naar het oordeel van het aan het woord zijnde lid het nodige inhoudelijke werk nodig ter onderbouwing. Het lid van de OSF-fractie vroeg of dit niet een grotere tijdsbesteding rechtvaardigt en dus een betere schadeloosstelling ten behoeve van eigen arbeid of ondersteuning.

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Ik verwacht niet dat de dualisering van het provinciebestuur een groter tijdbeslag van het statenlidmaatschap mee zal brengen. Een vergroting van dit tijdbeslag zou ik overigens ook ongewenst vinden. Het statenlidmaatschap is duidelijk bedoeld als een functie die naast andere werkzaamheden verricht moet kunnen worden. Daarnaast is relevant dat er als gevolg van de dualisering een verschuiving plaats zal moeten vinden in de activiteiten waaraan het statenlid zijn tijd besteedt, een verschuiving die past binnen de als gevolg van de dualisering gewijzigde taakopvatting van het statenlid. Uiteraard acht ik het van groot belang dat de statenleden het nodige inhoudelijke werk (blijven) verrichten voor hun kaderstellende en controlerende taken. Oogmerk daarbij is wel dat de statenleden zich bij de uitoefening van deze taken meer concentreren op hoofdlijnen en niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat de statenleden zich niet meer met bestuurlijke details mogen bezighouden. Hoofdlijnen kunnen immers zichtbaar worden uit details en vervolgens voorwerp van discussie vormen. In het nieuwe stelsel is het echter onwenselijk dat provinciale staten zich met alle details gaan bezighouden.

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