

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)

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2003

Uw Kamer heeft op 14 januari het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur (kamerstukken 28 384) behandeld en zonder hoofdelijke stemming aanvaard. In vervolg op die behandeling ga ik in deze brief in op een tweetal aspecten die naar mijn mening een verdere verduidelijking van mijn standpunt vergen. Dat betreft allereerst de verenigbaarheid van artikel 81 Provinciewet met artikel 128 Grondwet, welk onderwerp door de woordvoerder van de CDA-fractie, de heer Dölle, aan de orde is gesteld. In de tweede plaats betreft het de onder stuknummer 33f ingediende motie van het lid Platvoet c.s waarin de regering wordt verzocht de overdracht van medebewindsbevoegdheden op provinciaal niveau afhankelijk te maken van de uitkomst van de evaluatie van de effecten van de nieuwe Provinciewet, waarbij bijzondere aandacht zou moeten uitgaan naar de gevolgen van de overdracht van bevoegdheden voor de machtsbalans tussen provinciale staten en gedeputeerde staten.

De verenigbaarheid van artikel 81 Provinciewet met artikel 128 Grondwet

Artikel 128 Grondwet beoogt de vrijheid van de wetgever in te perken als het gaat om de *toekening van autonome bestuursbevoegdheden* («bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid») aan andere organen dan de bekende drie gemeentelijke en provinciale bestuursorganen die de Grondwet in artikel 125 met name noemt (de raad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester respectievelijk provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning). Vóór 1983 was (sinds 1922) in artikel 144, eerste lid, van de Grondwet vastgelegd dat alleen de raad bevoegd was het bestuur van «takken van de huishouding der gemeente» aan andere organen op te dragen. De voorstellen van de regering bij de algehele herziening van de Grondwet die heeft geresulteerd in de Grondwet van 1983 voorzagen in een vervallen van deze bepaling. De Tweede Kamer had daartegen op zichzelf geen bezwaar, doch achtte het in strijd met de decentralisatie-

gedachte als de vrijheid die de wetgever daardoor kreeg zóver zou gaan dat hij buiten het gemeente- en provinciebestuur om binnengemeentelijke of binnenprovinciale decentralisatie van autonome taken zou kunnen opleggen. Aan de tekst van artikel 128 Grondwet ligt een amendement Faber (Kamerstukken II 1978–1979, 13 990, nr. 22) ten grondslag dat beoogde de wetgever deze vrijheid te onthouden, behoudens gevallen van territoriale herindeling («de gevallen bedoeld in artikel 123»). In die gevallen zou de wetgever wél over deze bevoegdheid moeten kunnen beschikken, hetgeen in overeenstemming was met de eveneens door de Tweede Kamer in 1975 geuite wens bij de totstandkoming van de wet tot gemeentelijke herindeling van het eiland Tholen.

De op grondslag van het amendement Faber tot stand gekomen tekst van artikel 128 Grondwet geeft vorm aan de daarmee beoogde beperking van de bevoegdheid van de wetgever door de bevoegdheid van de herindelingswetgever te formuleren als een uitzondering op de hoofdregel dat «de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk door de gemeenteraad kan geschieden». Doorslaggevend voor de door mij tijdens de behandeling van wetsvoorstel 28 384 gegeven interpretatie van artikel 128 Grondwet is het gebruik van het werkwoord toekennen. Dat duidt er ondubbelzinnig op dat artikel 128 Grondwet betrekking heeft op de attribuerende bevoegdheid van de formele wetgever respectievelijk van de staten en de raad in hoedanigheid van decentrale regelsteller die bij verordening bevoegdheden kan toekennen.

Artikel 81 van de nieuwe Provinciewet daarentegen handelt in algemene zin over de *overdracht* van bevoegdheden aan provinciale commissies. In het gedualiseerde stelsel kunnen gedeputeerde staten eigen bevoegdheden aan door haar ingestelde commissies overdragen. Hetzelfde geldt voor provinciale staten. Dit stelsel wijkt af van het thans nog geldende, op grond waarvan provinciale staten in alle gevallen de commissies instellen, ook die van gedeputeerde staten. Uitsluitend provinciale staten kunnen aan commissies bevoegdheden overdragen. Gaat het bij die overdracht om bevoegdheden van gedeputeerde staten, dan kunnen provinciale staten daartoe alleen op voorstel van gedeputeerde staten overgaan (artikel 163 Provinciewet).

De heer Dölle meent dat het gedualiseerde commissiestelsel niet verenigbaar is met artikel 128 Grondwet, omdat in dat stelsel de mogelijkheid ontstaat dat gedeputeerde staten «hun autonome bevoegdheden buiten provinciale staten om» overdragen aan een commissie. Hij stelt zich derhalve op het standpunt dat het stelsel in de nog geldende Provinciewet dat bij de instelling en inrichting van alle commissies een besluit van provinciale staten vereist, wordt gevorderd door artikel 128 Grondwet. Wellicht ten overvloede voeg ik er aan toe dat het hem uitsluitend om de overdracht van autonome bevoegdheden gaat.

Zoals ik bij de behandeling van wetsvoorstel 28 384 uiteen heb gezet, kan ik de opvatting van de heer Dölle niet delen, omdat artikel 81 Provinciewet (nieuw) en artikel 128 Grondwet op twee verschillende onderwerpen betrekking hebben. Artikel 81 Provinciewet heeft op een andere materie betrekking dan artikel 128 Grondwet omdat:

1. artikel 81 Provinciewet (in samenhang met artikel 163 Provinciewet) handelt over de *overdracht* van bevoegdheden die gedeputeerde staten reeds bezitten en niet over het toekennen van bevoegdheden waarop artikel 28 Grondwet ziet;
2. gedeputeerde staten geen autonome bevoegdheden kunnen toekennen, omdat de autonome bevoegdheid krachtens de Grondwet bij provinciale staten berust, zodat uitsluitend provinciale staten (bij

provinciale verordening) autonome bestuursbevoegdheden aan andere provinciale organen kunnen toekennen.

Tijdens de behandeling op 14 januari heb ik de heer Dölle op zijn verzoek toegezegd om bij de modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet passende aandacht te besteden aan een ander vraagstuk, namelijk de betekenis van de begrippen autonomie en medebewind in relatie tot de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Gemeentewet en de Provinciewet. Ik ben bereid om mijn toezegging op beide vraagstukken van toepassing te laten zijn. Een voortzetting van de discussie bij de komende behandeling van wetsvoorstel 28 243 (Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur) kan dan achterwege blijven.

De overdracht van medebewindsbevoegdheden

De essentie van de dualiseringsoperatie is het aanbrengen van een scheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur. De dualisering gaat uit van de realiteit dat in de huidige verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten, gedeputeerde staten een bestuurlijk overwicht hebben dat weliswaar niet in overeenstemming is met de formele kenmerken van het stelsel, maar onomkeerbaar moet worden geacht. Provinciale staten zijn in de realiteit van vandaag, gelet op de omvang van de provinciale taak en de complexiteit van de vraagstukken, simpelweg niet bij machte de besturende functie zelf inhoud te geven. Zij zijn daarbij in vele opzichten afhankelijk van gedeputeerde staten. Dualisering trekt de consequentie uit een ontwikkeling die al lang gaande is en die heeft geleid tot een grote discrepantie tussen norm en feit van het bestuursstelsel op decentraal niveau. De machtsbalans die volgens de formele uitgangspunten zonder meer in het voordeel van provinciale staten zou moeten doorslaan, verkeert in de praktijk in hoge mate in zijn tegendeel. Deze discrepantie heeft voor beide organen nadelige gevolgen: provinciale staten noch gedeputeerde staten hebben de ruimte en de mogelijkheden om goed te functioneren. Er is sprake van een vermenging van functies en verantwoordelijkheden die afbreuk doen aan de slagkracht én de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur. De dualisering probeert beide organen uit hun intern gerichte vervlechting te bevrijden ten behoeve van een eenduidige rolverdeling. Gelet op haar onderliggende positie in de machtsbalans dient de dualiseringsoperatie met name ten dienste te staan van het functioneren van de algemeen vertegenwoordigende organen, i.c. provinciale staten. Het ongedaan maken van deze institutionele vervlechting zoals dit wetsvoorstel in navolging van de Wet dualisering gemeentebestuur doet, is echter niet meer dan een eerste stap. Zonder de tweede stap die betrekking heeft op de herverdeling van bestuursbevoegdheden blijft de dualisering onvoltooid. Dat acht ik buitengewoon riskant voor het welslagen van de dualiseringsoperatie.

Terecht heeft de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gewezen op het belang van structuurwijziging als hefboom voor cultuurveranderingen, dat wil zeggen veranderingen in attitude en werkwijze. Het ongewijzigd laten van de bestuurlijke rol van provinciale staten draagt het gevaar in zich dat de neiging om bestaande werkwijzen te continueren na de eerste aanzetten tot bestuurlijke en politieke vernieuwing weer de overhand zal kunnen krijgen. De kracht van de werking van de hefboom zal in dat geval te klein zijn om de dualisering tot een succes te maken. Het is dan ook niet denkbeeldig dat de huidige voor provinciale staten negatieve machtsbalans ongewijzigd blijft als de dualisering niet wordt voltooid, omdat provinciale staten door de continuering van een omvangrijk bestuurlijke functie te zeer gericht blijft op de daardoor gedicteerde interactie met gedeputeerde staten. De afstand die met de

dualisering van de Provinciewet tussen provinciale staten en gedeputeerde staten in institutionele zin is gecreëerd ten behoeve van een duidelijker en herkenbaarder profilering van de eigen rol in de beoogde nieuwe rolverdeling, wordt dan teniet gedaan door de bestendinging van bestaande interactiepatronen. Het raadsel van de dualisering waarover de woordvoerder van de GroenLinks-fractie, de heer Platvoet, tijdens de behandeling sprak is dat het noodzakelijk is om afstand te doen van functies die niet goed vervulbaar zijn en bovendien interfereren met andere functies die wel goed te vervullen zijn. Zelf besluiten nemen én de controle daarop uitoefenen zijn in het kader van de dualisering niet verenigbaar. Op provinciale staten is dan ook, om het kernachtig te zeggen, een Frans spreekwoord van toepassing: *reculer pour mieux sauter*. Er is dan ook niet zozeer sprake van een raadsel, maar van een paradox, een schijnbare tegenstelling.

Voorts zou ik, in aanvulling op hetgeen ik tijdens de behandeling naar voren heb gebracht, nog iets willen zeggen over het beeld dat kennelijk bij de heer Platvoet bestaat over de gevolgen van de overheveling van bestuursbevoegdheden naar gedeputeerde staten. In zijn perceptie betekent een dergelijke overheveling dat provinciale staten geen deel meer hebben aan de besluitvorming omdat zij in beslotenheid plaatsvindt. Provinciale staten kunnen naar zijn verwachting pas van opvattingen blijk geven als het te laat is, omdat het besluit gevallen is. Provinciale staten hebben in zijn perceptie dus het nakijken. Deze perceptie kan ik op geen enkele wijze delen. Allereerst verplicht de in de Provinciewet opgenomen actieve informatieplicht gedeputeerde staten om provinciale staten in kennis te stellen van alle informatie die zij nodig heeft haar functies te vervullen. De verplichte openbaarmaking van de besluitenlijst van gedeputeerde staten onderstreept de noodzaak, ook jegens burgers, van de transparantie van de besluitvorming. Deze besluitenlijst bevat niet alleen eindbesluiten, maar ook deelbesluiten, waardoor besluitvormingsprocessen transparant blijven. Voorts kunnen provinciale staten met alle middelen die haar als volksvertegenwoordiging ten dienste staan de besluitvorming beïnvloeden. Daarbij zullen provinciale staten worden gevoed door de signalen die alle belanghebbenden, zowel direct belanghebbenden als derden belanghebbenden, bij de besluitvorming haar zullen zenden. Kortom, het beeld van de heer Platvoet is verre van een reëel beeld. Zijn benadering zou betekenen dat ook de Tweede Kamer slechts genomen besluiten van de regering becommentarieert, maar daarin overigens geen rol speelt.

Het voorgaande betekent dat ik ernstige bedenkingen heb bij de inhoud van de onder stuknummer 33f ingediende motie van het lid Platvoet c.s. Uitvoering van de motie draagt eerder het gevaar in zich dat de problemen die de dualisering beoogt te verhelpen verergeren, althans resistent worden tegen de dualiseringsoperatie, dan dat uitvoering van de motie problemen voorkomt zoals zij beoogt. Ik voeg daaraan toe dat de woordvoerders die tijdens de behandeling voorbeelden noemden van bevoegdheden die krachtens de in voorbereiding zijnde wetgeving zullen worden overgeheveld, niet over een volledig beeld beschikken. De implicaties van deze wetgeving kunnen pas worden beoordeeld als een wetsvoorstel bij het parlement is ingediend en niet alleen zichtbaar is welke bevoegdheden overgaan, maar ook welke bevoegdheden voorbehouden blijven aan provinciale staten. Ik acht het ook om die reden niet wenselijk de discussie over de verdeling van bevoegdheden in het nieuwe stelsel bij motie buiten de orde te willen verklaren. Het voorgaande laat onverlet dat ik goede nota heb genomen van de aarzelingen die in uw kamer op dit punt bestaan. Ik doel dan niet alleen op de motie maar ook op de opmerkingen van de heer Dölle. Dat betekent dat, zoals ik in het debat met Uw Kamer reeds toezegde, alvorens wetsvoorstellen worden

ingediend met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale medebewindsbevoegdheden, nogmaals kritisch zal worden gezien of deze in dat licht houdbaar zijn.

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