

Vergaderjaar 1986–1987

19836

## Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet)

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 september 1986

Bij Kabinetsmissive van 9 mei 1986, nr. 152, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet).

1. De Raad van State heeft – mede gelet op het belang van harmonisatie van wetgeving – met instemming kennis genomen van het streven de Provinciewet aan te passen aan de ontwerp-Gemeentewet. Voor zover in zijn advies over de ontwerp-Gemeentewet van 26 april 1985, nr. W04.84.0150/36.5.16, kritische opmerkingen zijn gemaakt over bepaalde artikelen van dat wetsvoorstel, gelden deze mutatis mutandis ook voor de overeenkomstige artikelen in de onderhavige regeling.

2. Afgewezen wordt in paragraaf 2 van de memorie van toelichting een voorstel om de Commissaris van de Koning voor 6 jaar te benoemen, omdat de commissaris tevens rijksorgaan is. De Raad meent dat dit enkele feit onvoldoende motivering oplevert voor die afwijzing, te meer

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Blijkens kabinetsmissive van 9 mei 1986, nr. 152 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het ontwerp van wet houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet) rechtstreeks aan de Minister van Binnenlandse Zaken te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 1986, mogen wij u hierbij aanbieden.

1. Tot ons genoeg steunt de Raad van State het streven naar harmonisatie met het ontwerp-Herziening Gemeentewet (Kamerstukken II 1985–1986, 19 403) dat mede ten grondslag ligt aan dit ontwerp. Ook wij gaan ervan uit dat de opmerkingen die de Raad maakte bij eerstgenoemd ontwerp mutatis mutandis eveneens voor dit ontwerp gelden. Wij verwijzen in dit verband naar de reactie op die opmerkingen in het nader rapport bij het ontwerp-Herziening Gemeentewet.

2. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting hebben wij alsnog een uitvoeriger motivering gegeven met betrekking tot de benoemingstermijn van de Commissaris van de Koningin.

nu – de toelichting wijst daar ook op – het ambt van commissaris verschuift van rijksorgaan naar (primair) provinciaal orgaan. In de toelichting ware op dit punt nader in te gaan.

3. Voor het college blijft de vraag onbeantwoord waarom in artikel 99 niet de ontwerp-Gemeentewet wordt gevolgd, waar wordt gesproken van een voordracht van «ten minste» twee personen. In de toelichting wordt met zoveel woorden gezegd dat groot belang wordt gehecht aan de keuzemogelijkheid voor provinciale staten en dat artikel 67 van de huidige Provinciewet een voordracht van drie personen eist. Het college acht het dan ook onlogisch de keuzemogelijkheid te beperken tot strikt twee personen. Tevens zou een niet verklaarbaar en niet noodzakelijk lijkend verschil tussen Gemeentewet en Provinciewet worden gecreëerd.

4. Tegen de in artikel 109 voorgestelde differentiatiemogelijkheid tussen (groepen van) provincies heeft de Raad geen principiële bezwaren. Het college tekent hier echter bij aan dat naar zijn mening het maken van onderscheid alleen dan mogelijk gemaakt moet worden, indien de behoefte daaraan aannemelijk is gemaakt. In de toelichting is dit onvoldoende geschied.

5. Een van de voorwaarden, waaraan een delegatiebepaling moet voldoen, is volgens punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving een duidelijke vastlegging van de grenzen van de delegatie in de wet. Op grond van artikel 113, eerste lid, is delegatie slechts mogelijk van taken die «zich naar hun aard en schaal daartoe lenen». Het college acht deze omschrijving weinig concreet voor wat betreft de te delegeren onderwerpen. Het verdient derhalve aanbeveling de redactie van dit artikel te herzien.

Artikel 113 maakt het mogelijk dat nieuwe specifieke uitkeringen aan gemeenten ontstaan. In een tijd, waarin er naar wordt gestreefd het aantal specifieke uitkeringen te beperken, ligt dit niet voor de hand. Volgens het slot van paragraaf 3 van de memorie van toelichting is deze delegatiemogelijkheid geschapen na een «zorgvuldige afweging» van tegenstrijdige belangen. Over deze belangenafweging zelf geeft de

3. Het voorstel van de Raad is overgenomen door in artikel 99, eerste lid, alsnog het woord «ten minste» in te voegen.

4. De toelichting op artikel 109 is aangevuld in de door de Raad bedoelde zin.

5. Wat betreft de begrenzing van de delegatiemogelijkheid van artikel 113, merken wij het volgende op. Punt 7 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving heeft betrekking op wettelijke delegatie van regelgeving («normstelling») en strekt ertoe nadere regelgeving zoveel mogelijk te beperken. In artikel 113 is sprake van een ander soort delegatie, te weten delegatie van provinciale bevoegdheden op grond van een medebewindswet, aan een of meer gemeenten. De betrokken gemeenten treden daarbij in de plaats van de provincie zonder dat er in beginsel sprake is van extra-regelgeving. De betrokken gemeenten oefenen de gedelegeerde bevoegdheid uit met inachtneming van de bestaande regelgeving bij of krachtens de betrokken medebewindswet (zie in dit verband ook artikel 113, vierde lid).

Punt 7 van de bovengenoemde Aanwijzingen heeft derhalve geen betrekking op deze delegatiebepaling. Overigens merken wij op dat de

toelichting niets aan dan de uitkomst daarvan. Mede gelet op punt 115 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek ware de toelichting in dit opzicht te herzien.

Het college meent voorts dat de toelichting de indruk wekt dat de reikwijdte van artikel 113 verschillend wordt uitgelegd. Aan het slot van paragraaf 3 staat vermeld dat artikel 113 «uitsluitend betrekking heeft op taken die de provincie in medebewind uitoefent». In de artikelsgewijze toelichting op artikel 113 wordt gezegd dat het begrip bevoegdheden in het eerste lid ook het begrip (medebewind)taken omvat. Het gebruik van de woorden «ook» en «uitsluitend» kan aanleiding geven tot misverstanden. Het college geeft in overweging, nu met de toelichting in het algemeen gedeelte van de memorie kan worden volstaan, de genoemde passage in de artikelsgewijze toelichting achterwege te laten.

6. In de toelichting op artikel 180 staat dat de adviestaak bij benoemingen van (hoofd)commissarissen van politie (artikel 10 van de huidige ambtsinstructie, (Besluit van 12 januari 1966 (Stb. 25) tot vaststelling van een nieuwe instructie voor de Commissarissen des Konings in de provinciën)) zal worden meegenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet. Aan te geven ware welke (eventueel voorgenomen) wijziging van de Politiewet wordt bedoeld.

7. De artikelen 216, onder c, en 220a, houden verband met de ontwerp-Mediawet (Kamerstukken II 1984/85, 19 136, nrs. 1-3), die momenteel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig is. Het onderhavige voorstel van wet ware daarom wat betreft dit onderdeel niet tot stand te brengen dan nadat de ontwerp-Mediawet tot wet zal zijn verheven.

8. Naar aanleiding van 's Raads advies van 27 maart 1986, nr. W04.86.0014/07.6.11, is aan artikel 147 van de huidige Provinciewet een zesde lid toegevoegd (Kamerstukken II 1985/86, 19 515, nrs. 1-3). Het

geformuleerde begrenzing van de delegatiemogelijkheid («aard» en «schaal») is ontleend aan artikel 36, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb. 1984, 667). Op grond van die bepaling kunnen gedeputeerde staten bij hun goedkeuring van gemeenschappelijke regelingen afwijken van de indeling in samenwerkingsgebieden indien dit gelet op de aard en de schaal van de gemeenschappelijk te behartigen taak bijzonder aangewezen is. De betekenis van bedoelde begrippen is bij de behandeling van de Wet gemeenschappelijke regelingen al in ruime mate aan de orde gekomen.

Wat betreft de mogelijkheid van het ontstaan van nieuwe specifieke uitkeringen is in paragraaf 3 van de memorie van toelichting alsnog uitvoeriger ingegaan op de belangenafweging zoals door de Raad bedoeld.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de artikelsgewijze toelichting op artikel 113 is ten slotte in de vierde zin van die toelichting het woord «(medebewinds)taken» vervangen door: taken. Op die wijze kan het door de Raad gesignaleerde misverstand niet meer ontstaan.

6. De toelichting op artikel 180 is in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

7. De kans dat het ontwerp-Mediawet niet voorafgaande aan dit ontwerp tot wet zal worden verheven, lijkt gezien het stadium van behandeling van het ontwerp-Mediawet niet groot. Indien tijdens de parlementaire behandeling van dit ontwerp blijkt dat zulks niettemin het geval zal zijn, kunnen de bedoelde bepalingen in dit ontwerp alsnog bij nota van wijziging worden geschrapt.

8. De hierbedoelde bepaling is alsnog toegevoegd (zie artikel 217, zesde lid).

toegevoegde artikel verplicht Uw Minister van Financiën om jaarlijks aan de provinciale besturen een naar soort, gewichtsklasse en aantal gespecificeerd overzicht van motorrijtuigen, zoals bedoeld in het eerste lid, te verstrekken.

Deze verplichting ware ook toe te voegen aan artikel 217 van de ontwerp-Provinciewet.

9. Het in artikel 269b aangeduide voorstel voor een Waterschapswet is momenteel nog niet bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt. Indien dit ook bij indiening van het onderhavige voorstel nog niet heeft plaatsgevonden, kan de voorgenomen verwijzing naar de desbetreffende kamerstukken niet worden gehandhaafd.

10. Op grond van artikel 271 kunnen diverse begrotingsbepalingen uit de huidige Provinciewet (Stb. 1962, 17) voor bij koninklijk besluit aan te wijzen begrotingsjaren van toepassing blijven. Uit de toelichting blijkt evenwel niet hoe de begrotingsbepalingen van de huidige Provinciewet en die van de Herziening-Provinciewet zich tot elkaar verhouden. De toelichting ware op dit punt aan te vullen.

11. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

9. Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 269b aangepast. De nieuwe tekst is ontleend aan de overgangsbepaling in artikel 6a, derde lid, van de Wet Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626).

10. De toelichting op artikel 271 is in de door de Raad bedoelde zin aangepast.

11. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is aangepast overeenkomstig de redactionele kanttekeningen van de Raad.

Nu het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad wordt aangepast, is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook een fout in artikel 12 te herstellen. Een regeling van het passief kiesrecht voor niet-Nederlanders zoals opgenomen in het tweede lid, is bij Wet van 29 augustus 1985, Stb. 478 (Kiesrecht buitenlanders) wél opgenomen in artikel 21 van de huidige gemeentewet, maar niet in artikel 9 van de huidige Provinciewet (cf. artikel 12 van dit ontwerp). Dat zou ook niet mogelijk zijn geweest, omdat artikel 130 van de Grondwet een wettelijke regeling van passief kiesrecht voor niet-Nederlanders slechts mogelijk maakt ten aanzien van de gemeenteraad. Het tweede lid van artikel 12 is daarom alsnog geschrapt.

Voorts is een in het ontwerp abusievelijk nog voorkomende afwijking van het ontwerp-Herziening Gemeentewet gecorrigeerd. Het betreft artikel 188, dat vervalt, en artikel 210a, dat alsnog wordt ingevoegd. Tenslotte is nog een enkele redactionele verbetering aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
G. H. Veringa

Wij veroorloven ons U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
P. R. H. M. van der Linden

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
C. P. van Dijk

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.86.0220 van de Raad van State van 3 september 1986**

- In artikel 54, eerste regel, ware het woord «het» te vervangen door: hij.
- Aan het slot van de eerste regel van artikel 52, eerste lid, ware toe te voegen het woord: een.
- In artikel 91, eerste lid, dient het woord «provinciale» te worden geschrapt.
- Het woord «instanties» in artikel 116, tweede lid, ware te vervangen door: instantie.
- De verwijzing naar artikel 215, onder c, in artikel 220a, eerste lid, ware te wijzigen in: artikel 216, onder c.
- In artikel 220a, derde lid, ware voor het woord «Afwijking» te plaatsen het woord: In.
- In artikel 268 ware na «De artikelen 143 en 149» te schrappen de woorden: eerste lid.
- In navolging van de herziene Gemeentewet waren in de citeerbepaling, artikel 276, de aanhalingstekens te schrappen en ware na het woord «als» een dubbele punt te plaatsen.
- De punten 32 en 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek (AWT) waren in de memorie van toelichting in acht te nemen.
- In paragraaf 1 van de toelichting wordt verwezen naar de artikelen 1, 10 en 34 (aantal leden provinciale staten en gedeputeerde staten) en de artikelen 109-112 (procedure bij beroep op gedeputeerde staten). Hierbij ware te vermelden of het om de huidige dan wel om de Herziene-Propinciewet gaat.
- De term «gedeputeerden» in paragraaf 2 van de toelichting ware niet tussen aanhalingstekens te plaatsen (punt 124 AWT).

- De zin in paragraaf 2 van de toelichting, waarin wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 174, loopt niet goed en ware derhalve te herzien («het bevorderen van een goede behartiging»).
- Op grond van punt 6 AWT verdient het de voorkeur in de memorie van toelichting voor de aanduiding van de desbetreffende ministers hoofdletters te gebruiken.
- In paragraaf 3 van de toelichting ware aan te geven welke ontwerp-raamovereenkomst tussen de provincie Zuid-Holland, Rijnmond, Rotterdam en Den Haag wordt bedoeld. Rijnmond is immers opgeheven.
- De laatste alinea van paragraaf 4 bevat een verwijzing naar artikel 152 van de ontwerp-Provinciewet. Na «artikel 152» ware toe te voegen: tweede lid.
- De toelichting op artikel 180 geeft aan dat de taak van de commissaris op het terrein van de civiele verdediging is geregeld in artikel 175a. De verwijzing ware te wijzigen in: artikel 179c.
- In de passage over de artikelen 215–227d waren bij de bespreking van artikel 217 de woorden «derde en vierde lid» te vervangen door: derde, vierde en zesde lid.