

Vergaderjaar 1987-1988

**19 403** **Nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet)**

**19 836** **Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet)**

D

**ADVIES RAAD VAN STATE****NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 oktober 1987

26 februari 1988

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 1987, no. 43, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt.

a. een nota van wijziging met toelichting, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet);

b. een nota van wijziging met toelichting, houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (Gemeentewet).

1. Allereerst merkt de Raad van State op dat bij de bestudering van de nota's van wijziging mede is betrokken het voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet, houdende algemene regelen inzake het opstellen van plannen en beleidsverslagen door besturen van provincies en gemeenten ten behoeve van het Rijk.

De Raad is van mening dat het de voorkeur verdient de lagere overheden alleen bij en niet, zoals wordt voorgesteld, ook krachtens de wet de verplichting op te leggen om een plan of een beleidsverslag op te stellen. Daardoor wordt een hogere drempel gelegd voor nieuwe planverplichtingen en planprocedures, hetgeen naar het oordeel van het college beter aansluit bij de

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 juni 1987, nr. 44, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende de bovenvermelde nota's van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 oktober 1987, nr. W04.87.0278., moge ik U hierbij aanbieden.

1. Het voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis en de nota's van wijziging op de Provinciewet, resp. de Gemeentewet hebben met elkaar gemeen dat zij beogen een drempel te creëren tegen het door het Rijk veelvuldig opleggen van planverplichtingen aan provincies, resp. gemeenten. De Raad geeft in zijn advies de voorkeur aan de hogere drempel, die is voorzien in het voorstel van wet van de leden Wiebenga en Te Veldhuis: planverplichtingen zouden uitsluitend bij de wet mogen worden opgelegd. Bij nadere beschouwing ben ik van oordeel dat tegen het opnemen van de hogere drempel in de nota's van wijziging geen overwegende bezwaren behoeven te bestaan. Een probleem doet zich evenwel voor als wordt gekeken naar de positie van de provincie tegenover de positie van de gemeente. Introductie van de woorden «bij de wet» zou betekenen dat iedere delegatie door de wetgever aan de provinciale

doelstelling van het kabinet om de reeds bestaande overvloed aan planprocedures te beteugelen en de introductie van nieuwe planprocedure te beperken.

besturen van de bevoegdheid planverplichtingen aan gemeenten op te leggen, onmogelijk wordt. Uit een oogpunt van decentralisatie van rijkstaken naar gemeenten en provincies acht ik deze consequentie van de woorden «bij de wet» niet wenselijk. Aan de positie van de provincies, aan hun mate van beleidsvrijheid en aan de bestaande bestuurspraktijk zou te weinig recht worden gedaan.

Op grond van het voorgaande heb ik in de nota van wijziging op de Provinciewet in het tweede lid en het vierde lid van artikel 113a de woorden «of krachtens» geschrapt; in de nota van wijziging op de Gemeentewet zijn in het tweede lid en het vierde lid van artikel 116 de woorden «bij of krachtens de wet» vervangen door «bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening». Met deze laatste wijziging wordt aangesloten bij een terminologie die ik mij voorstel bij nota van wijziging, behorend bij de memorie van antwoord op de Gemeentewet, op nog enkele plaatsen in de nieuwe Gemeentewet in te voeren.

2. De Raad geeft er de voorkeur aan de gedragslijnen voor het opleggen van planverplichtingen en planprocedures zo mogelijk in de wet vast te leggen en niet te snel genoeg te nemen met het opnemen daarvan in de Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Dit klemmt te meer nu het aantal aanwijzingen dreigt toe te nemen, waardoor de toepasbaarheid en de overzichtelijkheid van deze gedragslijnen in het gedrang kunnen komen.

2. In de toelichting bij de nota's van wijziging op de Provinciewet, resp. de Gemeentewet, wordt expliciet aangegeven dat de regering als gevolg van het streven naar deregulering de gedragslijn ten aanzien van planning niet in de nota's van wijziging heeft opgenomen, maar in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat gedragslijnen voor het verkeer tussen bewindspersonen en tussen departementen, ook indien deze strekken tot de bescherming van de positie van mede-overheden, niet in de wetgeving thuis horen maar in Aanwijzingen voor de Rijksdienst. De door de Raad geconstateerde dreigende toename van het aantal Aanwijzingen mag geen reden zijn een dergelijk toetsingskader in de wet op te nemen. Ik zie dan ook geen aanleiding de voorkeur van de Raad op dit punt te volgen.

De «Aanwijzingen betreffende de terughoudendheid met planverplichtingen en planprocedures gericht tot lagere overheden» zijn inmiddels vastgesteld en in werking getreden. Ik geef er de voorkeur aan de Aanwijzingen enkele jaren te laten werken en vervolgens te bezien of en in hoeverre aanpassingen nodig zijn.

3. Naar het oordeel van het college ware nader te motiveren waarom de duur van de op te leggen planverplichtingen en planprocedures is gesteld op vijf jaren. Een termijn van vier jaren komt de Raad juist voor, nu deze aansluit bij de in artikel 237b van de Gemeentewet voorkomende termijn ten aanzien van specifieke uitkeringen.

4. Ten aanzien van de voorgestelde artikelen 113a, tweede en vierde lid, van de Provinciewet en 116, tweede en vierde lid, van de Gemeentewet rijst de vraag welk onderscheid moet worden aangenomen tussen het vorderen en het vragen van een plan of een beleidsverslag. In elk geval lijkt het verschil gelet op de gevolgen van het niet voldoen aan de vraag betrekkelijk. Niet ondenkbaar lijkt dat door toepassing van de bevoegdheid van het vierde lid van de voorgestelde artikelen de beperking die het tweede lid bevat ter zake van het opstellen van een plan of een beleidsverslag wordt doorbroken. Te overwegen ware de genoemde onderdelen van beide artikelen achterwege te laten dan wel in de toelichting uiteen te zetten dat en waarom deze niet kunnen worden gemist.

3. Het Kabinet is er bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Adviescommissie sanering planprocedures van uitgegaan dat een regelmatige bezinning op het nut, de noodzaak en de wenselijkheid van het voortbestaan van planverplichtingen en procedures van groot belang is. Op basis van deze gedachte is, in het voetspoor van de Adviescommissie, gekozen voor de introductie van een horizonbepaling van in beginsel ten hoogste vijf jaren. Deze vijf jaren werden geacht de mede-overheden een redelijke termijn te bieden ten einde voldoende inzicht te krijgen en ervaring op te doen om zelf planmatig beleid te ontwikkelen en gestalte te geven. De Raad bepleit nu aansluiting te zoeken bij de termijn van vier jaren die voorkomt in artikel 237 b van de Gemeentewet ten aanzien van specifieke uitkeringen. Mijnerzijds bestaat er geen bezwaar tegen het overnemen van deze suggestie van de Raad. De in de nota's van wijziging voorgestelde termijnbepalingen (artikel 113 a, derde lid, Provinciewet en artikel 116, derde lid, Gemeentewet) zijn in dienovereenkomstige zin aangepast.

4. De Raad vraagt zich af wat het onderscheid is tussen gevorderde en gevraagde plannen nu zij volgens de Raad in hun gevolgen weinig verschil vertonen. Voorts spreekt de Raad het vermoeden uit dat via de weg van de gevraagde plannen het strikte regime te aanzien van de gevorderde plannen kan worden doorbroken.

Zoals in de toelichting bij de nota's van wijziging is uiteengezet, zou het ontstaan met een strikte regeling voor alle soorten plannen de bestuurspraktijk te zeer aan banden leggen. De voorschriften in het tweede en het derde lid van de voorgestelde artikelen 113a Provinciewet en 116 Gemeentewet hebben het oog op die wettelijke verplichtingen voor gemeenten en provincies welke hen gedurende een reeks van jaren noodzaken steeds weer plannen te maken of beleidsverslagen op te stellen (de gevorderde plannen). Daarnaast komt het in de praktijk echter vaak voor – bij voorbeeld bij het verstrekken van een eenmalige specifieke uitkering, of bij een kortlopende bestuursovereenkomst of in het kader van een experimenteerfase bij nieuw beleid – dat plannen worden gevraagd, zonder dat van de vordering van medebewind sprake is. Dit gebeurt dan niet omdat het vragen van

plannen beleidsdoel in zichzelf is, maar omdat zonder een plan, dat inzicht in de feiten of omstandigheden moet geven, geen behoorlijke kortlopend, eenmalig of experimenteel beleid kan worden gevoerd. Om voor dit soort plannen en planvoorschriften direct een formeel-wettelijke grondslag te eisen, zou een verlamme uitwerking op de slagvaardigheid van het bestuur hebben. Het zou bovendien een grote extra-werkdruk voor de wetgever betekenen. Dit betekent in mijn visie echter niet dat deze plannen dan maar geheel ongeregeld zouden moeten blijven. Het betekent wel dat voor deze plannen niet het zware regime voor gevorderde plannen kan gelden. Daarom is in het vierde lid van de artikelen 113 a Provinciewet en 116 Gemeentewet een soepeler regeling getroffen. Resumerend: in de gevallen waarin vanaf het begin duidelijk is dat men een planverplichting wil vorderen, die gedurende een of meer jaren zal moeten gelden zal meteen de in het tweede lid geëiste wettelijke basis moeten worden verschaft. Indien men echter gedurende een beperkte periode een plan vraagt, zonder dat van de vordering van medebewind sprake is, kan met gebruik maken van de minder strikte regeling van het vierde lid. Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat ik de gedachte van de Raad, het vierde lid van de voorgestelde artikelen 113 a Provinciewet en 116 Gemeentewet achterwege te laten, niet onderschrijf.

5. Uit het slot van de toelichtingen blijkt, dat het voornemen bestaat de aan het wetsvoorstel toe te voegen bijlage zo kort mogelijk te laten bestaan. De Raad acht het wenselijk dit voornemen om te zetten in een juridische verplichting.

5. Ik acht het niet goed mogelijk het voornemen de bijlage zo kort mogelijk te laten bestaan, om te zetten in een juridische verplichting. Met name de op de bijlage voorkomende categorie van bestaande planverplichtingen die voor onbepaalde termijn moeten worden gehandhaafd, staat daaraan in de weg. De overige op de bijlage voorkomende categorieën van planverplichtingen zullen in de loop van de komende jaren zijn uitgewerkt of uitdrukkelijk worden geschrapt.

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

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt. Het advies van de Raad van State heeft aanleiding gegeven tot hernieuwde behandeling van de nota's van wijziging in de ministerraad; de raad stemt in met de wijzigingen zoals hiervoor onder punt 1 en punt 3 voorgesteld.

De Raad van State geeft U mitsdien in overweging dat de nota's van wijziging met toelichting worden ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, de hierbij gevoegde gewijzigde nota's van wijziging en de daarmee in overeenstemming gebrachte toelichtingen met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,  
D. Y. W. de Graaff-Nauta

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.87.0278 van de Raad van State van 28 oktober 1987.**

Bij Wetsvoorstel 19 836 (Provinciewet):

– Aan de eerste volzin op bladzijde 5 van de toelichting dienen de volgende woorden te worden toegevoegd: kunnen worden opgevangen (slotwoorden van artikel 144a, tweede lid, Provinciewet).

– Het in de toelichting genoemde bestuursakkoord tussen het Rijk en het Interprovinciaal overleg ware van een vindplaats te voorzien (punt 109 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek).

Bij Wetsvoorstel 19 836 (Provinciewet) en Wetsvoorstel 19 403 (Gemeentewet):

– Aan de verwijzing naar het rapport «Orde in de regelgeving» ware toe te voegen: ('s-Gravenhage, 10 december 1985, bladzijde 29).