

Vergaderjaar 1991-1992 Nr. 107\*

19 836

## Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet)

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

Vastgesteld: 26 november 1991

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat het wetsvoorstel zeker de kaders schept waarin de provincies kunnen (blijven) functioneren als een levenskrachtige bestuurslaag: minder betutteling, openingen naar functieverbreding, mogelijkheden tot differentiatie. Het woord «kunnen» dient te worden onderstreept. Veel zal afhangen van de concrete invulling van die nieuwe kaders. De leden van de CDA-fractie nodigden de bewindsvrouw uit haar visie te geven op de plaats en functie van de provincie in de komende decennia. Het proces van **decentralisatie** van Rijkstaken loopt niet hard. Er zijn ook sterke centraliserende krachten werkzaam: de Europese eenwording, het (provincie)grensoverschrijdende en complexe karakter van vele problemen, de weerstand van gevestigde «ambtelijke koninkrijkjes». Daarnaast: de voorziene overdracht van provinciale taken aan samenwerkende gemeenten (zie bijv. «bestuur op niveau», deel 2 – Tabel 1 op blz. 79-81).

Hoe denkt de bewindsvrouw over de kansen en perspectieven van samenwerkende provincies en gewestvorming op boven-provinciale schaal?

Door wie wordt op grond van art. 26, lid 3, aan het lid de toegang tot de vergadering ontzegd?

In een aantal artikelen kwam de uitdrukking «wordt geregeld» of «worden regels gesteld» voor. De leden noemden de artikelen 43, lid 1, 51,2, 61,4, 65,1, 65,2, 77, 80,2, 82,1, 93,2, 93,3, 93,4, 99, 187, lid 1, 189, lid 2, 191, lid 4, 192, 202, lid 1.

De aan het woord zijnde leden verzochten de regering aan te geven t.a.v. elk der genoemde artikelen afzonderlijk of de formulering subdelegatie mogelijk maakt.

Art. 43, lid 5. begint als volgt:

«de gedeputeerden genieten, in welke vorm ook, geen vergoedingen...». De aan het woord zijnde leden vroegen zich af of de formu-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van Dijk (CDA), vacature, Postma (CDA), Mastik-Sonneveldt (PvdA), mw.J.H.B.van der Meer (PvdA), (voorzitter), Staal (D66), Vis (D66), Korthals Altes (VVD), Talsma (VVD), Pitstra (Groen Links), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

\* Het vorige stuk is verschenen onder nr. 256 van vergaderjaar 1990-1991.

lering niet zou moeten luiden: «de gedeputeerden genieten geen vergoedingen, in welke vorm ook, .....». Voorts vroegen zij welke sanctie er staat op het niet-storten van de vergoedingen in de provinciale kas.

Dezelfde leden zouden gaarne vernemen wat in art. 69 met het begrip «persoonlijke diensten» bedoeld wordt.

Art. 106, lid 1, bevat de uitdrukking: «de bevoegdheid tot regeling en bestuur», terwijl art. 108, lid 1, de uitdrukking: «bevoegdheden van regeling en bestuur bevat.»

Tot welk verschil in betekenis leidt het verschil in formulering?

Met betrekking tot de artikelen 109 en 110 verwezen de aan het woord zijnde leden naar de opmerkingen die zij gemaakt hadden met betrekking tot de artikelen 111 en 112 van het wetsvoorstel Gemeentewet. Het ging daarbij om het onderscheiden van het *opstellen* en het *vaststellen* van het plan. Zij drongen er bij de regering op aan de tekstwijziging die was toegezegd in de Nadere Memorie van Antwoord Gemeentewet, ook toe te passen op de voorliggende artikelen.

In enkele artikelen kwam de uitdrukking «openbaar belang» voor. De leden wezen op de artikelen 111, 112, 169,2 en 181. Gaarne zouden zij een omschrijving van het begrip «openbaar belang» ontvangen. Voorts vroegen zij wat het verschil is tussen het begrip «openbaar belang» en het begrip «algemeen belang».

Artikel 119 spreekt over «verordeningen», terwijl artikel 120 de uitdrukking «provinciale verordeningen» gebruikt. Waarom is in artikel 119 het bijvoeglijk naamwoord «provinciale» niet gebruikt?

Artikel 123, lid 2, bevat de uitdrukking «in strijd met die regels». Welke zijn «die regels»?

Artikel 153 geeft provinciale staten de mogelijkheid bevoegdheden over te dragen. Uit het ontbreken van het lidwoord «de» trokken de aan het woord zijnde leden de conclusie dat niet alle bevoegdheden konden worden overgedragen. Voorts stelden zij dat het tweede lid géén uitputtende opsomming bevat van de bevoegdheden die niet kunnen worden overgedragen. Zij verzochten de regering een opsomming te geven van de bevoegdheden – niet genoemd in het tweede lid – die – naar het oordeel van de regering – niet kunnen worden overgedragen.

Artikel 168, lid 2, bevat de uitdrukking «de opdragen bevoegdheid». Dezelfde leden namen aan dat bedoeld werd «de opgedragen bevoegdheid».

Artikel 275, lid 2. Zij vroegen zich af of achter aangaat géén komma geplaatst had moeten worden.

Naar aanleiding van de Memorie van Toelichting, Hoofdstuk 1, Algemeen, 2, de Commissaris van de Koningin, formuleerden de aan het woord zijnde leden de volgende opmerkingen en vragen.

Op pagina 5 wordt er van de zijde van de regering op gewezen dat er gedacht wordt aan een nieuwe ambtsinstructie t.a.v. de taken van de Commissaris als rijksorgaan. Zijn hieromtrent thans al nadere mededelingen te doen?

Naar aanleiding van 8. Artikelsgewijze toelichting, Hoofdstuk VII, de Griffier, pag. 14: art. 99 (in gewijzigd voorstel van wet art. 98), merkten de aan het woord zijnde leden op dat zij in beginsel instemmen met een aanbeveling van 2 personen. Is de regering echter niet van oordeel dat bij de kandidatuur van een persoon uit de kring van het griffiemedewerkersbestand, waarover somtijds/veelal reeds consensus bestaat de tweede gekandideerde een pro forma functie vervult, waarmee door betrokkene «weinig eer» is te behalen?

Naar aanleiding van de Memorie van Antwoord (n.a.v. voorlopig verslag van de Tweede Kamer), Hoofdstuk 2, de plaats van de provincie in het Nederlandse staatsbestel, 2.1.3, de huidige plaats van de provincies (pag. 7 + 8) merkten de aan het woord zijnde leden het volgende op.

Ingestemd kan worden met de hier opgesomde functies van de Nederlandse provincies. De vraag is echter gewettigd in hoeverre deze «actualisering» ook voor de toekomst voldoende houvast biedt, met name in relatie tot de ingezette bestuurlijke ontwikkelingen Besturen Op Niveau (BON) en/of landsdelige constructies. Wil de regering hieromtrent haar gedachten nog eens in het kort uiteenzetten?

De aan het woord zijnde leden achtten zulks te meer van belang om de onderscheidene provinciale staten (mentaal) in staat te stellen ook naar de verder gelegen toekomst beleidsvoornemens te ontwikkelen.

Naar aanleiding van de Nota naar aanleiding van het eindverslag, pag. 4, merkten de aan het woord zijnde leden op dat zij in het verlengde van de vorige vraagstelling het gestelde in de laatste alinea betreffende de schaalvergroting en gewenste draagvlakversterking kunnen onderschrijven. Impliciet wordt daarbij terecht de autonomie van de provincies erkend.

Kan er naar het oordeel van de regering mogelijkserwijs een moment aanbreken waarop zij zich t.a.v. deze ontwikkelingen nadrukkelijker wil manifesteren teneinde enige leiding/sturing te geven aan een (beoogd) proces?

Op pagina 7 van de Nota naar aanleiding van het Eindverslag wordt gesproken over de plaats van de provincie in het Nederlandse staatsbestel.

Zonder de suggestie te willen wekken af te dingen op de visie van de regering betreffende de zelfstandige functie van de provincie als intermediaire bestuurslaag tussen gemeenten en rijk, vroegen de aan het woord zijnde leden de regering zulks nog eens expliciet (nader) te adstrueren.

Is er op enigerlei wijze al meer duidelijkheid over de mogelijke rol van de provincie in het kader van de «sociale vernieuwing» als genoemd op pagina 8 van de genoemde nota?

Tenslotte wezen de aan het woord zijnde leden erop dat in het wetsvoorstel een bepaling ontbreekt inzake het taalgebruik in en door het provinciaal bestuur. Met betrekking tot het taalgebruik is de juridische situatie als volgt.

De taal van en in het provinciaal bestuur is het Nederlands. Een andere taal mag slechts gebruikt worden indien dat bij wet in formele zin is vastgesteld.

De aan het woord zijnde leden wensten nog op te merken dat het een sociaal grondrecht is dat Nederlanders door het provinciaal bestuur in het Nederlands bestuurd worden. Juist omdat het een sociaal grondrecht is, behoort dit in de formele wet te worden opgenomen.

De leden van de fractie van de **VVD** sloten zich bij deze laatste opmerkingen aan.

De leden van de CDA-fractie konden zich in het algemeen vinden in de financiële bepalingen van de Provinciewet zoals neergelegd in Titel IV van het wetsvoorstel. Hoewel het de bedoeling zeker zal zijn geweest het toezicht op de provinciale financiën tot het noodzakelijke te beperken,

was hun toch opgevallen hoe vele zaken er nog in detail geregeld zijn. Dit geldt zeker voor de bepalingen die zijn samengebracht onder de wat misleidende titel «algemene bepalingen» (art. 185–194), die een mate van gedetailleerdheid bevatten die men onder zulk een titel niet zou verwachten.

Ook na kennisneming van de terzake gevoerde gedachtenwisseling met de Tweede Kamer was het deze leden nog steeds niet duidelijk wat de werkelijke betekenis kan zijn van de in art. 212 opgenomen beperking van de gronden waarop een begroting kan worden afgekeurd tot «strijd met het recht of met het algemene financiële belang». Als artikel 265 bepaalt dat besluiten van het provinciaal (zonder uitzondering, dus ook: financiële besluiten) vernietigd kunnen worden voor zover zij met het recht en het algemeen belang in strijd zijn en het begrip «algemeen financieel belang» een beperktere toetsingsgrond is dan het begrip «algemeen belang» (zoals de regering stelde in de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 64), dan moet dat toch betekenen dat óf artikel 265 niet van toepassing is op alle besluiten, óf artikel 212 geen effectieve betekenis heeft.

Naar de mening van deze leden bevatte artikel 209 een nog weer anders geformuleerde beperking van het toetsingskader. In dat artikel wordt de bevoegdheid tot goedkeuring van de begroting beperkt tot die gevallen waarin de begroting c.q. rekening niet in evenwicht zijn of niet tijdig zijn ingediend.

Zou de regering de in de artikelen 265, 212 en 209 gebruikte begrippen (resp. «algemeen belang», «algemeen financieel belang» en «evenwicht» en «tijdige indiening») nog eens in hun onderling verband willen behandelen en aangeven welke situatie er met betrekking tot de begroting intreedt indien deze wel voldoet aan de engere toetsingskaders maar niet aan de bredere?

Welke betekenis moet worden toegekend aan het feit dat art. 185 spreekt over «beleidsvoornemens van het Rijk» en art. 186 over «beleidsvoornemens van de regering»?

Het onder «algemene bepalingen» opgenomen artikel 194 bevat het nogal specifieke voorschrift dat provinciale besluiten tot het «aangaan van geldleningen....» en «het uitlenen... en waarborgen ....» binnen twee weken aan onze minister moeten worden gezonden. Het wetsvoorstel maakt verder niet duidelijk wat hiervan de betekenis is. De vraag rijst wat de minister met deze informatie doet. Toetsing? Zo ja, aan welk kader en binnen welke termijnen? Is bij eventuele vernietiging van het regime van art. 265 e.v. van toepassing? Hoe verhoudt zich dat met art. 257? Indien een voorafgaand toezicht met eventueel vernietigingsrecht niet van toepassing is, wat is dan de betekenis van art. 194?

Blijkens de artikelen 209–217 behoeft een begroting (swijziging) geen ministeriële goedkeuring behoudens in gevallen waarin de minister «van oordeel is» dat de situatie omschreven in het eerste lid is ingetreden of «bepaald» heeft dat goedkeuring vereist is op grond van één of meer van de gevallen vermeld in het tweede lid. Uitgangspunt is dus: «geen goedkeuring vereist, tenzij.....».

In dit licht is de formulering van de artikelen 213 en 214 merkwaardig. Die artikelen beschrijven het regime dat van toepassing is op een «begroting (swijziging) die niet is goedgekeurd». Naar de letter vallen hieronder ook begrotingen en wijzigingen die niet zijn goedgekeurd omdat zij geen goedkeuring behoeven. De strekking zal, naar de aan het

woord zijnde leden aannamen, echter zijn dat deze artikelen slechts betrekking hebben op begrotingen en wijzigingen die op grond van art. 209 wel goedkeuring behoeven.

Het zou duidelijker zijn geweest indien dat in de tekst van art. 213 en 214 was opgenomen (zoals in art. 217).

De formulering van art. 209 («naar zijn oordeel» en «niet aannemelijk» in het eerste lid, en «kan bepalen» in het tweede) brengt mee dat er geen zekerheid bestaat of een begroting (swijziging) goedkeuring behoeft tot het moment waarop de minister de provincie heeft doen weten wat «zijn oordeel» is of wat hij heeft «bepaald». Mede met het oog op de toepassing van de art. 213 en 214 zal het voor de provincies in bepaalde gevallen van groot belang kunnen zijn om tijdig te weten of hun begrotingen goedkeuring behoeven of niet.

Merkwaardig is dat art. 209 de minister in dat opzicht aan een vaste termijn bindt («uiterlijk een maand na inzending») indien het tweede lid van toepassing is, maar dat niet doet bij toepassing van het eerste lid («zo spoedig mogelijk», wat dat ook moge betekenen). Een provincie kan op deze wijze lang in onzekerheid verkeren en de beslissing misschien pas bij de aanvang van het begrotingsjaar in de Staatscourant lezen (art. 211). Het ware te overwegen geweest in hoofdstuk XVII niet alleen een bepaling op te nemen over de termijn waarbinnen een beslissing tot goed- of afkeuring wordt genomen, maar ook over de termijn waarbinnen de minister dient te bepalen of een besluit aan goedkeuring is onderworpen.

Het prijzenswaardig korte hoofdstuk XIV (artikel 218–221) draagt als opschrift «De administratie en de controle». De daaronder gebrachte artikelen gaan echter uitsluitend over de administratie en het beheer van vermogenswaarden en de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Aldus omschreven dekt dit hoofdstuk dus niet de gehele financiële administratie en de controle daarop. Met name rijst de vraag welke eisen nu worden gesteld aan de financiële administratie voor zover betrekking hebbend op bijv. de ontvangsten en uitgaven en de controle daarop.

En welke eisen worden gesteld met betrekking tot de rechtmatigheid en doelmatigheid van die ontvangsten en uitgaven? Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat dit hoofdstuk XIV met de nu voorgestelde formulering slechts een deel van de administratie en controle dekt en, zo ja, waarom is voor deze formulering gekozen?

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden met belangstelling en waardering kennis genomen van het onderhavige voorstel van wet. Voor deze fractie restte nog slechts enkele vragen.

Zo de vraag of al iets naders bekend is over het tijdstip dat de bewindslieden voornemens zijn te hanteren bij afzonderlijke invoeringswet m.b.t. het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

Kan ingegaan worden op de vraag hoe in grote trekken de inhoud van de AMvB, zoals aangekondigd in artikel 118, 5e lid, zal zijn?

Welke aanvullende wettelijke regeling zou volgens de beide bewindslieden nog nodig zijn uitgaande van de eventuele wenselijkheid in de toekomst van een apart agglomeratiebestuur in een gedeelte van een provincie waaraan (a) door gemeenten taken worden overgedragen en (b) waaraan aanvankelijk de provincie niet zou willen meewerken?

De aan het woord zijnde leden spraken hier slechts over een puur hypothetische situatie die niettemin hier wordt geschetst om ons inzicht in de onderhavige voorgestelde regeling te vergroten.

De leden van de fractie van **D66** hadden geen nadere vragen t.a.v. het voorliggend wetsvoorstel.

Wel vroegen deze leden zich af op welke wijze de totstandkoming van deze wet moet worden gezien tegen de achtergrond van de kleurrijke discussie over de bestuurlijke organisatie, de decentralisatie en de efficiëntie-operatie.

Meer concreet vroegen deze leden zich af of deze wet in het kader van een centralisatie-gedachte (schaalvergroting), de mogelijkheid openlaat voor provincies om van onderop te fuseren. Een tweede concrete vraag was hoe de taak van de provincie zich zou moeten ontwikkelen in relatie tot het proces dat in gang is gezet voor stedelijke gebieden (besturen op niveau).

De leden van de fractie van de **VVD** verklaarden het wetsvoorstel met instemming te kunnen begroeten. Het geeft een aanpassing aan de nieuwe Gemeentewet en ook aan de herziene Grondwet en het heeft primair een technisch karakter. In het licht van de komende herzieningen op het gebied van de bestuurlijke organisatie – welke vorm die ook mogen krijgen heeft het onderhavige wetsvoorstel het karakter van een overgangswet. Deze leden brachten in herinnering dat in de Tweede Kamer van verschillende zijden, ook door de leden van de VVD-fractie aldaar, aan de regering is gevraagd een helder perspectief te schetsen waar bestuurlijk Nederland ongeveer zal moeten of zal kunnen uitkomen, waarop de Staatssecretaris onder meer heeft geantwoord nog niet teveel positionering te willen aangeven en met name geen blauwdruk te willen geven, maar veel ruimte aan de ontwikkelingen door de provincies te willen laten. Toch wilden de hier aan het woord zijnde leden, nu inmiddels een verder halfjaar is verstreken waarin verscheidene ontwikkelingen nader naar voren zijn gekomen, deze vraag nogmaals stellen. Hoezeer ook de eigen ontwikkelingen in het bestuurlijke veld van groot belang zijn, zal toch – aldus deze leden – ook steeds meer een coördinerende en ook wel sturende activiteit van de regering nodig zijn.

De leden van de **SGP**-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen, dat zij wat de hoofdzaak betreft beschouwden als een technische wijziging van de bestaande Provinciewet, zulks met het oog op de wijzigingen die op het stuk van de provincies in de Grondwet hebben plaatsgevonden en die welke voortvloeien uit het thans nog bij deze Kamer in behandeling zijnde voorstel tot algehele herziening van de Gemeentewet. Zoals ook uit de stukken ter voorbereiding van het plenaire debat in de Tweede Kamer en uit dat debat als zodanig blijkt, vindt de behandeling van de nieuwe Provinciewet plaats tegen de achtergrond van stormachtige discussies en ontwikkelingen waarin de provincie als bestuurslaag is betrokken.

Evenals de leden van de CDA-fractie vroegen ook deze leden de regering om in het licht van de huidige stand van bedoelde discussies, zoals die rondom BON II, de vervoerregio's en de interimwet, een zo helder mogelijke visie te geven op de plaats en taak van de provincie in de (nabije) toekomst. In het bijzonder vroegen zij om daarbij aandacht te schenken aan gedachten c.q. voornemens van provincies tot intensieve samenwerking en zelfs het samengaan van twee of meer provincies.

Wordt dit laatste, zo vroegen deze leden, mogelijk gemaakt doordat het artikel in het oorspronkelijke wetsvoorstel dat een opsomming gaf van de thans bestaande provincies daaruit gedurende de behandeling in de Tweede Kamer is verdwenen.

De aan het woord zijnde leden hadden bij het verslag terzake van de nieuwe Gemeentewet aandacht gevraagd voor het artikel van prof. mr. C.A.J.M. Kortmann in de Gemeentestem van 15 februari 1991 (no. 6915), waarop inmiddels door de regering is gereageerd. Zij vroegen dit

artikel opnieuw te bezien, nu voorzover het mutatis mutandis relevant is voor de Provinciewet.

Eveneens vroegen deze leden aandacht voor het artikel van mr. E. Brederveld in de Gemeentestem van 14 juni 1991 (no. 6923) waarin deze terzake van artikel 146a nieuwe Provinciewet een vergelijking treft met de corresponderende bepaling in de nieuwe Gemeentewet en concludeert dat eerstgenoemde bepaling in strijd is met de grondwet en afwijkt van de nieuwe gemeentewet.

Wat betreft artikel 11 van het wetsvoorstel stelden de aan het woord zijnde leden de vraag aan welke sancties de regering denkt in geval dit artikel niet of niet geheel wordt nageleefd door staten-leden en waar het initiatief tot het nemen van sancties volgens haar is gelegen.

De voorzitter van de commissie,  
J. H. B. van der Meer

De griffier van de commissie,  
Dijkstra-Liesveld