

19 836

Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies (Provinciewet)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 juni 1992

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de aan het woord zijnde fracties. Naar aanleiding daarvan merken wij het volgende op.

Leden van verschillende fracties vroegen aandacht voor de plaats en functie van de provincie in het staatsbestel.

De leden van de fracties van CDA en SGP vroegen een visie op dit onderwerp voor de (nabije) toekomst. De leden van de fractie van de VVD verzochten een dergelijke visie voor geheel bestuurlijk Nederland. De leden van de CDA-fractie wezen in dit verband op ontwikkelingen als de decentralisatie van rijkstaken, de Europese eenwording, en «Bestuur op Niveau: deel 2». Ook de leden van de fractie van D66 vroegen hoe de provinciale taak zich moet ontwikkelen in relatie tot het in gang gezette proces van bestuurlijke reorganisatie voor stedelijke gebieden.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich voorts af, in hoeverre de in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer vermelde opsomming van provinciale functies nog houvast bood. Deze leden vroegen hoe wij denken over de kansen en perspectieven van samenwerkende provincies en gewestvorming op boven-provinciale schaal. Een visie op het proces van interprovinciale samenwerking werd ook gevraagd door de leden van de fracties van VVD en SGP. De leden van de fracties van D66 en SGP betrokken ook de mogelijkheid van fusie van provincies in hun vraagstelling. De leden van de fractie van D66 vroegen zich verder af of deze wet in het kader van schaalvergroting de mogelijkheid openlaat voor provincies om van onderop te fuseren. De leden van de SGP-fractie vroegen of hun veronderstelling juist was dat fusie van provincies mogelijk wordt gemaakt door het verdwijnen van de opsomming van provincies uit het wetsvoorstel. De leden van de fracties van CDA en VVD informeerden naar de rol van de regering in het proces van interprovinciale samenwerking en fusie. Moet die rol niet nadrukkelijker zijn dan thans het geval is, zo vroegen zij zich af.

Sedert de openbare behandeling van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer zijn er een aantal ontwikkelingen geweest die direct of indirect

raken aan de plaats en functie van de provincie in het staatsbestel. Leden van verschillende fracties wezen in dit verband op «Bestuur op Niveau: deel 2», de decentralisatie-impuls en de Europese eenwording. Deze ontwikkelingen hebben gemeen dat zij niet primair zijn gericht op de provincies, noch hun oorsprong vinden bij de provincies. Dat is wel het geval met het proces van versterkte interprovinciale samenwerking. Dit proces is deels een reactie op de eerder genoemde ontwikkelingen. Met de fracties van CDA en D66 zijn wij van mening dat deze ontwikkelingen een zekere en soms zelfs een nauwe onderlinge samenhang vertonen. Ten aanzien van de sturing van de meeste van deze processen geldt dat wij in eerste instantie bewust de nodige terughoudendheid hebben betracht.

Een meer intensieve samenwerking tussen zowel gemeenten in met name stedelijke gebieden (het BoN-proces) als tussen provincies onderling dient in onze visie van onderop vorm te krijgen. De rol van de rijksoverheid blijft in deze fase van het proces beperkt tot het stimuleren en kanaliseren van de discussie en de daarop gebaseerde besluitvorming bij de eerstbetrokkenen. Het voordeel is dat de direct betrokkenen op die manier kunnen toegroeien naar andere verhoudingen, terwijl het bovendien mogelijk is goed rekening te houden met de verschillen tussen de onderscheiden stedelijke gebieden en provincies. Inherent aan deze procesmatige «maatwerk»-aanpak is dat er niet met eindmodellen wordt gewerkt. Vragen naar een toekomstvisie op de plaats van de provincie in het staatsbestel op langere termijn kunnen daarom op dit moment niet anders dan in zeer speculatieve zin worden beantwoord, hetgeen ons niet wenselijk lijkt. Hetzelfde geldt voor vragen die betrekking hebben op de relatie tussen het BoN-proces en dat van de in gang gezette interprovinciale samenwerking. Een poging tot gedetailleerde beantwoording nu zou immers toch weer op zijn minst de schijn wekken dat wij bij beide processen blauwdrukken hanteren. Dát er een relatie bestaat en dat zij ook van invloed zal zijn op het takenpakket van provincies met stedelijke gebieden, lijkt ons echter evident. Evenmin kan worden ontkend dat er een verband bestaat tussen provinciale schaalvergroting en het provinciale takenpakket. Anders gezegd en daarmee een vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoordend: het is onwaarschijnlijk dat vergrote provincies (landsdelen) dezelfde taken zullen hebben en dezelfde functies zullen vervullen als de huidige provincies. Overigens kan worden opgemerkt dat de in de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer gegeven opsomming van provinciale functies nog steeds een correct beeld geeft van de huidige situatie. Wij zijn ons ervan bewust dat de procesmatige «maatwerk»-aanpak gedurende een bepaalde tijd leidt tot bestuurlijke onzekerheid. Vooralsnog weegt dit nadeel onzes inziens evenwel niet op tegen de voordelen van een dergelijke aanpak. In antwoord op een vraag die de leden van de CDA-fractie in dit verband stelden merken wij op dat dit kan veranderen. Eenmaal gestarte samenwerkingsprocessen kunnen op een gegeven moment in een stadium komen dat een grotere betrokkenheid van de rijksoverheid nodig is om onnodige vertragingen te voorkomen, danwel een goede afstemming – territoriaal en met andere bestuurlijke of bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen – te waarborgen. De onderlinge samenwerking is door de provincies dusdanig voortvarend aangepakt, dat niet valt uit te sluiten dat dit moment van een grotere betrokkenheid eerder zal aanbreken dan aanvankelijk werd ingeschat. Wij beoordelen het perspectief van de interprovinciale samenwerking zeer positief. Dit oordeel baseren wij op de snelheid waarmee de intensivering van deze samenwerking van de grond is gekomen, alsmede op de inhoudelijke aspecten van de intensievere samenwerking.

De veronderstelling van de leden van de SGP-fractie dat door het verdwijnen van de opsomming van provincies uit het wetsvoorstel fusie van provincies niet langer op wettelijke belemmeringen zal stuiten, is correct in die zin dat, nu de opsomming van provincies niet meer in de wet voorkomt, wijziging van de Provinciewet in verband met fusie niet meer nodig is. De Wet algemene regels herindeling (Stb. 1991, 317) dient bij fusie van provincies uiteraard in acht te worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen door wie op grond van artikel 26, derde lid, aan het lid van provinciale staten de toegang tot de vergadering wordt ontzegd. Dit geschiedt door provinciale staten, op voorstel van de voorzitter. Over het voorstel wordt niet beraadslaagd.

De aan het woord zijnde leden verzochten ons ten aanzien van enkele door hen opgesomde artikelen, waarin de uitdrukking «wordt geregeld» of «worden regels gesteld» voorkomt, aan te geven of de gebruikte formulering subdelegatie mogelijk maakt. De artikelen 80, tweede lid, en 82, eerste lid, bevatten een opdracht aan provinciale staten een bepaalde zaak te «regelen». Naar onze mening laat deze formulering toe dat provinciale staten, ter uitvoering van hun wettelijke regelingsopdracht, desgewenst andere bestuursorganen inschakelen. Subdelegatie achten wij in dergelijke gevallen dus in beginsel geoorloofd. De aard van het te regelen onderwerp brengt evenwel met zich mee dat eventuele subdelegatie niet te ver kan gaan. De artikelen 80, tweede lid, en 82, eerste lid, schrijven immers regeling voor van wezenlijke elementen in de verhouding tussen provinciale staten en commissies. De zin zou aan deze artikelen komen te ontvallen indien de regeling van die elementen in betekende mate zou worden gesubdelegeerd aan gedeputeerde staten of aan een commissie.

Met betrekking tot de overige door de aan het woord zijnde leden opgesomde artikelen tekenen wij het volgende aan. Op de eerste volzin van het eerste lid van artikel 187 na, bevatten deze bepalingen alle het voorschrift dat een onderwerp «bij algemene maatregel van bestuur» wordt of kan worden geregeld. Hieruit vloeit voort (wij verwijzen naar aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek) dat in deze gevallen subdelegatie niet is toegestaan. De eerste volzin van het eerste lid van artikel 187 bevat een regelingsopdracht «bij of krachtens de wet». Delegatie door de wetgever naar een ander niveau van regelgeving (bv. algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) is hier mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of het begin van de formulering van artikel 43, vijfde lid, niet zou moeten luiden: «de gedeputeerden genieten geen vergoedingen, in welke vorm ook,». De in het vijfde lid gebezigde formulering heeft geen andere betekenis dan die welke door de leden van de CDA-fractie wordt voorgesteld. Wij zien dan ook geen aanleiding de in artikel 43, vijfde lid, opgenomen formulering te wijzigen. Voorts vroegen deze leden welke sanctie er staat op het niet-storten van de vergoedingen in de provinciale kas. Het wetsvoorstel bevat geen sanctiebepaling ter zake.

De leden van de fractie van het CDA wilden graag vernemen wat met het begrip «persoonlijke diensten» in artikel 69 bedoeld wordt. Hiermee wordt bedoeld op verplichte dienstverlening die krachtens een wet (bijvoorbeeld Dienstplichtwet, Noodwet geneeskundigen, Oorlogswet voor Nederland) kan worden opgelegd aan een met name aangewezen persoon. Het is niet mogelijk dat een andere persoon deze plichten overneemt.

Deze leden wezen eveneens op een verschil in formulering tussen artikel 106, eerste lid en artikel 108, eerste lid. Tussen de formuleringen «tot regeling en bestuur» en «van regeling en bestuur» bestaat geen verschil in betekenis.

De aan het woord zijnde leden verwezen met betrekking tot de artikelen 109 en 110 naar de opmerkingen die zij gemaakt hadden met betrekking tot de artikelen 111 en 112 van het wetsvoorstel Gemeentewet. In antwoord op de door deze leden gestelde vraag zeggen wij toe de in het kader van de Gemeentewet toegezegde aanpassing ook in de Provinciewet te zullen doorvoeren. Dat zal bij Invoeringswet geschieden. Datzelfde geldt ook voor de overige in het kader van de Gemeentewet toegezegde aanpassingen, voor zover ter zake in de Provinciewet overeenkomstige bepalingen bestaan.

Deze leden vroegen naar een omschrijving van het begrip «openbaar belang». Zij verwezen daarbij naar de artikelen 111, 112, 169, tweede lid, en 181. Voorts vroegen zij wat het verschil is tussen het begrip «openbaar belang» en het begrip «algemeen belang». In de genoemde artikelen is de verschoningsgrond «strijd met het openbaar belang» opgenomen. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de minister op wie de verplichting is gelegd het provinciaal bestuur te informeren danwel met het provinciaal bestuur overleg te voeren (artt. 111 en 112) c.q. dat gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin (artt. 169, tweede lid, en 181) op wie de plicht rust inlichtingen te verstrekken, zich slechts dan kunnen verschonen, indien zeer zwaarwegende publieke belangen in het geding zijn. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel nieuwe Gemeentewet (kamerstuk 19 403, nr. 3, blz. 145 en 146) is opgemerkt dat het criterium «strijd met het openbaar belang» noodzakelijkerwijze een zekere vaagheid in zich bergt. Dit begrip valt moeilijk concreet te omschrijven. Alleen indien zeer zwaarwegende belangen in het geding zijn kan een beroep op het openbaar belang gerechtvaardigd zijn. Er zal derhalve slechts sprake kunnen zijn van een beroep op deze verschoningsgrond, indien het eveneens zwaarwegende belang van het provinciaal bestuur om geïnformeerd te worden of in de gelegenheid gesteld te worden te overleggen, c.q. het zwaarwegend belang van provinciale staten om gevraagde inlichtingen te ontvangen, niettemin in het concrete geval moet wijken voor nog zwaarder wegende belangen. Het begrip «algemeen belang», dat in het onderhavige voorstel wordt genoemd in artikel 265, speelt in een geheel andere context. Besluiten van het provinciaal bestuur kunnen bij koninklijk besluit worden vernietigd voor zover zij met het recht of met het algemeen belang in strijd zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een zodanige doorkruising van het rijksbeleid dat dat beleid niet goed meer uit te voeren is.

De aan het woord zijnde leden vroegen waarom artikel 119 spreekt over «verordeningen», terwijl artikel 120 de uitdrukking «provinciale verordeningen» gebruikt. Met dit verschil in redactie is geen verschil in betekenis beoogd. Uit de context blijkt duidelijk dat met «verordeningen» in artikel 119 bedoeld wordt op provinciale verordeningen. Voor mogelijk misverstand behoeft dan ook niet te worden gevreesd.

Met de regels, bedoeld in het tweede lid van artikel 123, wordt bedoeld op de algemeen verbindende voorschriften, genoemd in het eerste lid van dat artikel.

Naar ons oordeel staat voor het woord «bevoegdheden» in het eerste lid van artikel 153 terecht niet het woord «de». Immers, wanneer artikel 153 zou spreken over «de bevoegdheden» zou dat het misverstand in de hand kunnen werken dat alleen het integrale pakket bevoegdheden overgedragen zou kunnen worden. Artikel 157 bepaalt dat bevoegdheden van provinciale staten kunnen worden overgedragen aan gedeputeerde staten, echter met inachtneming van de bepalingen in het tweede tot en met het vijfde lid. Terecht concludeerden de aan het woord zijnde leden dat niet alle bevoegdheden van provinciale staten, voor zover niet genoemd in het tweede lid, mogen worden overgedragen. In een aantal gevallen staat de logica in de weg aan een overdracht. Zo komen niet voor overdracht aan gedeputeerde staten in aanmerking de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 35, tweede lid, 60, eerste lid en 145, eerste lid. Deze bepalingen regelen belangrijke elementen van de verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten. De zin zou aan deze bepalingen ontvallen indien gedeputeerde staten zelf belast zouden worden met de uitvoering ervan. Om vergelijkbare redenen komen de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 80, eerste lid en 88 niet in aanmerking voor overdracht aan een commissie. Daarnaast zijn er bevoegdheden waarvan in het algemeen gesproken overdracht onwenselijk lijkt (bv. de artikelen 60, eerste lid en 79, eerste lid), doch waarbij wij niet zover willen gaan provinciale staten een verbod op te leggen.

Bij invoeringswet zullen wij «opdragen» in het tweede lid van artikel 168 wijzigen in «opgedragen».

Naar onze mening behoeft achter «aangaat» in het tweede lid van artikel 275 geen komma geplaatst te worden. Bij het lezen wordt op die plaats geen rust gehoord.

Op pagina 5 van de memorie van toelichting wordt er op gewezen dat er gedacht wordt aan een nieuwe ambtsinstructie ten aanzien van de taken van de commissaris van de Koningin als rijksorgaan. De leden van de fractie van het CDA informeerden of er hieromtrent al nadere mededelingen te doen zijn. Zowel het ontwerp van de nieuwe ambtsinstructie als de toelichting daarop zijn thans in concept gereed. De inwerkingtreding van de nieuwe ambtsinstructie is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de onderhavige wet.

De aan het woord zijnde leden stemden in beginsel in met de voorgeschreven aanbeveling van twee personen voor de benoeming van een griffier. Zij vroegen zich af of bij de kandidatuur van een persoon uit de kring van het griffiemedewerkersbestand, waarover somtijds/veelal reeds consensus bestaat, de tweede gekandideerde niet een pro forma functie vervult, waarmee door betrokkene «weinig eer» is te behalen. Wij zouden de aarzeling van deze leden delen, indien er in de regel sprake van zou zijn dat de tweede kandidaat een pro forma functie vervult. Uit de praktijk zijn ons geen signalen bekend dat dit inderdaad zo is. De bedoeling is de staten een voordracht van twee serieuze kandidaten voor te leggen.

De aan het woord zijnde leden informeerden naar de rol van de provincies in het kader van de sociale vernieuwing. De Nota sociale vernieuwing richt zich niet in de eerste plaats tot de provincies. In het beleid inzake sociale vernieuwing is aan gemeenten een centrale rol toebedeeld, omdat dit beleid vooral op lokaal niveau en in directe samenwerking met de bevolking gestalte moet krijgen. Dat neemt niet weg dat de provincies mogelijkheden hebben om zelf een beleid gericht op sociale vernieuwing te voeren. Enkele provincies hebben dat ook gedaan

en al of niet op basis van overleg met sociale vernieuwingsgemeenten in de provincie initiatieven genomen. Als voorbeelden kunnen hier genoemd worden initiatieven op het terrein van het zogenaamde flankerend ouderenbeleid en initiatieven tot bundeling van de inspanningen voor sociale vernieuwing van de provinciale welzijnsondersteuningsinstellingen. De provincies kunnen tevens bezien in hoeverre de provinciale regelgeving en het provinciale subsidiebeleid aangepast kunnen worden (bv. deregulering). Voorts zouden de provincies hun takenpakket kunnen doorlichten aan de hand van de vraag in hoeverre delegatie naar gemeenten (op grond van artikel 108 van het wetsvoorstel) wenselijk is. Vermeld zij hier nog dat voor de zomer overleg zal plaatsvinden tussen IPO en de minister van Binnenlandse Zaken. In dat overleg komt aan de orde welke rol de provincies voor zichzelf zien in het kader van de sociale vernieuwing en in hoeverre de provincies daarbij belemmeringen onderkennen waar het Rijk iets aan zou moeten doen.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel een bepaling inzake het taalgebruik in en door het provinciaal bestuur ontbreekt. Omdat het, naar de mening van deze leden, een sociaal grondrecht is dat Nederlanders door het provinciaal bestuur in het Nederlands worden bestuurd, dient de plaats van de Nederlandse taal in het (provinciaal) bestuur in een formele wet te worden vastgelegd. De leden van de fractie van de VVD sloten zich bij deze laatste opmerking aan. Over dit onderwerp is inmiddels een notitie aan de Tweede Kamer gezonden (brief van de minister van Binnenlandse Zaken dd. 13-10-1991, kamerstuk 21 427 nr. 20). Tijdens de openbare behandeling daarvan in de Tweede Kamer op 7 mei jl. is een motie-Van Middelkoop/Mateman (kamerstuk 21 427, nr. 22) aanvaard waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de vraag op welke wetstechnische wijze de positie van de Nederlandse taal verankerd kan worden in de Grondwet. Voorts heeft de eerste ondergetekende bij die gelegenheid haar voornemen herhaald dat zij advies zal inwinnen bij de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht over de vraag of de Algemene wet bestuursrecht bepalingen moet bevatten omtrent het Nederlands als de bestuurstaal. Op basis van dat advies zullen wij een standpunt innemen over de vraag in hoeverre bepalingen over taalgebruik in wetgeving opgenomen moeten worden.

Hoewel het volgens de leden van de CDA-fractie zeker de bedoeling van het wetsvoorstel zal zijn geweest het toezicht op de provinciale financiën tot het noodzakelijke te beperken, was hun toch opgevallen hoe vele zaken nog in detail geregeld zijn. Dit geldt zeker voor de bepalingen die zijn samengebracht onder de huns inziens wat misleidende titel «algemene bepalingen» (art. 185-194), die een mate van gedetailleerdheid bevatten die zij onder zulk een titel niet zouden verwachten.

De algemene bepalingen waarop deze leden doelen hebben geen betrekking op het toezicht op de provinciale financiën als zodanig. Zij beogen enkele aspecten van de provinciale financiën te regelen die min of meer los van elkaar staan. Vanwege het diverse karakter zijn de bepalingen onder de noemer «algemene bepalingen» bijeen gebracht. Daarmee is overigens niet gezegd dat deze bepalingen niet gedetailleerd zouden kunnen zijn. Wij hebben er bij deze bepalingen, evenals bij de financiële toezichtsbepalingen, naar gestreefd alleen het noodzakelijke te regelen en onnodige details te voorkomen.

Het verschil tussen de toetsingsgronden «algemeen financieel belang» in artikel 212 en «algemeen belang» in artikel 265 was de leden van de CDA-fractie nog niet duidelijk. Als algemeen financieel belang beperkter is dan algemeen belang, dan moet dat volgens deze leden betekenen dat

of artikel 265 niet van toepassing is op alle besluiten, of artikel 212 geen effectieve betekenis heeft. Naar de mening van deze leden bevat artikel 209 een nog weer anders geformuleerde beperking van het toetsingskader. Zij vroegen de regering de in de artikelen 265, 212 en 209 gebruikte begrippen – respectievelijk algemeen belang, algemeen financieel belang, evenwicht en tijdige indiening – nog eens in hun onderling verband te behandelen en aan te geven welke situatie er met betrekking tot de begroting intreedt indien deze wel voldoet aan de engere toetsingskaders, maar niet aan de bredere. De begrippen «evenwicht», «tijdige indiening» en «algemeen financieel belang» zijn toetspunten bij het financieel toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op de provincies. Dit toezicht krijgt met het wetsvoorstel een ander karakter. Hoofregel wordt dat de begroting en de rekening in principe niet aan preventief toezicht zijn onderworpen. Zolang een provincie blijkens de begroting en de rekening een evenwichtig financieel beleid voert, behoeft de begroting van die provincie geen goedkeuring en wordt volstaan met repressief toezicht. Niettemin moet er op worden toegezien dat een provincie niet een zodanig financieel beleid voert dat deze in een positie komt te verkeren, waarin de provincie een extra beroep moet doen op financiële middelen van het Rijk. Daarom verplicht het wetsvoorstel de provincies hun begroting, begrotingswijzigingen en rekening ter kennisneming aan de minister te zenden. Deze kan vervolgens in een beperkt aantal gevallen bepalen dat de begroting van een provincie, inclusief begrotingswijzigingen, voor het eerstvolgende jaar zijn goedkeuring behoeft. De minister kan dit bepalen als de begroting – ook op termijn – niet in evenwicht is, als de rekening niet in evenwicht is, of als de begroting of de rekening niet tijdig is ingediend.

Behoeven de begroting en begrotingswijzigingen eenmaal de goedkeuring van de minister, dan kan hij goedkeuring onthouden wegens strijd met het recht of met het algemeen financieel belang. Van dit laatste is sprake indien de ramingen of de aan te gane verplichtingen dusdanig zijn dat zij de draagkracht van de provincie te boven gaan, waardoor de financiële zelfstandigheid in gevaar komt en de provincie een extra beroep zal moeten op de financiële middelen van het Rijk.

De mogelijkheid van het onthouden van goedkeuring wegens strijd met het algemeen belang is niet opgenomen. Een dergelijke niet-financiële grond strookt niet met het uitgangspunt dat het (preventieve) financieel toezicht niet moet worden gehanteerd voor het toezicht op het provinciaal beleid in het algemeen. Daarvoor is de (repressieve) schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Kroon in artikel 265 meer aangegeven.

Die bevoegdheid heeft een algemeen karakter. De Kroon kan in principe elk besluit van het provinciaal bestuur schorsen en vernietigen, indien dit naar haar oordeel in strijd is met het recht of het algemeen belang. Ook provinciale besluiten tot vaststelling van de begroting, een begrotingswijziging of de rekening zouden op deze gronden achteraf kunnen worden geschorst en vernietigd.

In de praktijk zal dit echter weinig voorkomen, omdat deze besluiten steeds ter kennis moeten worden gebracht van de minister van Binnenlandse Zaken die die besluiten aan een financiële toets onderwerpt. Zijn zij financieel gezien in orde, maar in een ander opzicht in strijd met het recht of het algemeen belang dan zijn niet zozeer de begroting of de begrotingswijzigingen het aangrijpingspunt, maar de principebesluiten die daaraan ten grondslag liggen en waarvan de begroting en de begrotingswijzigingen slechts de financiële vertaling zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke betekenis moest worden toegekend aan het feit dat artikel 185 spreekt over «beleidsvoornemens van het Rijk» en artikel 186 over «beleidsvoornemens van de regering».

Hier is sprake van een ongegrond verschil in redactie. De vraag van de aan het woord zijnde leden geeft ons aanleiding via de invoeringswet nieuwe Provinciewet voor te stellen de terminologie van artikel 186 in overeenstemming te brengen met die van artikel 185.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de betekenis van artikel 194. Wat doet de minister van Binnenlandse Zaken met de besluiten in dat artikel? Moet de minister deze besluiten toetsen en zo ja, aan welk kader en binnen welke termijnen? Is bij eventuele vernietiging het regime van artikel 265 van toepassing en hoe verhoudt zich dat met artikel 257? Wat is de betekenis van artikel 194, indien een voorafgaand toezicht niet van toepassing is?

Artikel 194 bepaalt dat de provinciale besturen aan de minister van Binnenlandse Zaken hun besluiten zenden betreffende het aangaan van geldleningen en rekening-courant-overeenkomsten, het uitlenen van gelden en het waarborgen van geldelijke verplichtingen door anderen aan te gaan.

Via deze inzendplicht kan de minister erop toezien dat de desbetreffende besluiten voldoen aan de bepalingen van de Wet financiering lagere overheid (Wet Filo). Deze wet beoogt een gezonde en monetair verantwoorde financiering door de lagere overheden van hun kapitaaluitgaven te bevorderen. In dat verband stelt deze wet beperkingen aan het financieren van kapitaaluitgaven met kortlopende kredieten (vlottende schuld).

Is een provinciaal besluit in strijd met de Wet Filo, dan kan de minister het besluit ingevolge artikel 265 ter schorsing of vernietiging wegens strijd met het recht voordragen aan de Kroon. De Kroon moet hiertoe beslissen binnen drie maanden nadat het desbetreffende besluit is genomen. Immers, artikel 269 bepaalt dat een besluit tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling niet kan worden geschorst of vernietigd, indien drie maanden zijn verstreken na de dag waarop het is genomen.

Artikel 257 is hier niet aan de orde. De besluiten in artikel 194 zijn niet aan voorafgaand toezicht onderworpen in de zin dat zij vooraf de goedkeuring behoeven van de minister. De provinciebesturen moeten de besluiten alleen ter kennisneming aan de minister zenden, binnen twee weken nadat ze deze hebben vastgesteld. Vervolgens kan de minister ze toetsen aan de Wet Filo.

Volgens de leden van de CDA-fractie zou het duidelijker zijn geweest als in de tekst van de artikelen 213 en 214 was opgenomen dat deze artikelen slechts betrekking hebben op begrotingen en begrotingswijzigingen die op grond van artikel 209 goedkeuring behoeven (zoals in artikel 217). Naar de letter vallen onder deze artikelen nu ook begrotingen en wijzigingen die niet zijn goedgekeurd, omdat zij geen goedkeuring behoeven.

De artikelen 213 en 214 zijn opgenomen in de paragraaf «Goedkeuring van de begroting», na artikel 209. Uit deze plaats en ook uit de tekst van de artikelen 213 en 214 volgt dat deze artikelen alleen betrekking hebben op begrotingen en begrotingswijzigingen die de goedkeuring behoeven.

Volgens de leden van de CDA-fractie was het te overwegen geweest in hoofdstuk XVII niet alleen een bepaling op te nemen over de termijn waarbinnen een beslissing tot goed- of afkeuring van de begroting wordt genomen, maar ook over de termijn waarbinnen de minister dient te bepalen of een begroting aan goedkeuring is onderworpen. Nu kan een provincie lang in onzekerheid verkeren en de beslissing misschien pas bij

de aanvang van het begrotingsjaar in de Staatscourant lezen. Mede met het oog op de toepassing van de artikelen 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. Artikel 209 kent een viertal gevallen waarin een provincie onder preventief financieel toezicht kan komen. In drie van de vier gevallen is dit afhankelijk van een expliciet besluit van de minister, namelijk wanneer de rekening een tekort vertoont of de begroting of de rekening te laat zijn ingediend. De minister dient zijn besluit in deze gevallen binnen een maand na inzending van de begroting, maar in ieder geval voor de aanvang van het begrotingsjaar (1 januari) aan het provinciebestuur te zenden. Dit zijn fatale termijnen: zendt de minister zijn besluit niet binnen een maand na inzending van de begroting, dan wel uiterlijk voor 1 januari aan de desbetreffende provincie, dan behoeven de begroting en begrotingswijzigingen van die provincie geen goedkeuring.

In het vierde geval behoeven de begroting en de begrotingswijzigingen altijd de goedkeuring van de minister. Het betreft hier de situatie waarin de minister van oordeel is dat de begroting niet in evenwicht is en het niet aannemelijk is dat dat evenwicht in de eerstvolgende jaren tot stand wordt gebracht. Juist vanwege de ernst van de financiële situatie is voor dit geval bepaald dat de minister aan de provincie niet binnen een maand, maar zo spoedig mogelijk mededeling doet van het feit dat de provincie onder preventief toezicht staat.

Wij hebben er van afgezien de minister bij het doen van de mededeling te binden aan de fatale termijn van 1 januari. Gezien de ernst van de situatie bij een structureel tekort op de begroting, moet de provincie eventueel nog na de aanvang van het begrotingsjaar onder preventief toezicht kunnen worden gesteld, om erger te voorkomen. Niettemin is het de bedoeling dat de minister een daartoe strekkende mededeling zoveel mogelijk voor 1 januari doet, zodat de provincie voor de aanvang van het begrotingsjaar zekerheid heeft over de vraag of zij onder preventief toezicht staat of niet. Natuurlijk is de minister daarbij afhankelijk van een tijdige toezending van de begroting door de provincies. Overigens ligt het voor de hand dat de minister een provincie wegens termijnoverschrijding onder preventief toezicht stelt, als deze provincie haar begroting zodanig laat inzendt dat de minister praktisch geen gelegenheid meer heeft de begroting voor 1 januari te beoordelen. Volgens ons zullen de provincies dan ook in het algemeen tijdig weten of hun begroting goedkeuring behoeft.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat hoofdstuk XIV «De administratie en controle» uitsluitend gaat over de administratie en het beheer van vermogenswaarden en de daaraan te stellen eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Volgens hen dekt het hoofdstuk niet de gehele financiële administratie en de controle daarop. Zij vroegen welke eisen worden gesteld aan de financiële administratie voor zover deze betrekking heeft op bijvoorbeeld de ontvangsten en uitgaven en de controle daarop, alsmede welke eisen worden gesteld betreffende de rechtmatigheid en de doelmatigheid van die ontvangsten en uitgaven. Zij wilden weten of de regering de mening van deze leden deelt dat hoofdstuk XIV met de voorgestelde formulering slechts een deel van de administratie en controle dekt en, zo ja, waarom voor deze formulering is gekozen.

Hoofdstuk XIV regelt de organisatie van en de controle op een tweetal elementen, namelijk de administratie enerzijds en het beheer van vermogenswaarden anderzijds. De administratie bevat naast gegevens over de vermogenswaarden van de provincie, in de vorm van onroerende en roerende zaken en geldswaarden, een systematische registratie van alle inkomsten en uitgaven van de provincie. De eisen die in hoofdstuk XIV

worden gesteld van de administratie gelden dus ook voor de administratie van de inkomsten en de uitgaven en de controle daarop. Anders dan de leden van de CDA-fractie zijn wij van mening dat hoofdstuk XIV de gehele administratie en de controle daarop dekt.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar het voorgenomen tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet. Evenals dat bij de Gemeentewet het geval is, zal de inwerkingtreding bij invoeringswet worden geregeld. Een voorstel voor een invoeringswet zal zo spoedig mogelijk in procedure worden gebracht. Wij streven naar gelijktijdige inwerkingtreding van nieuwe Gemeentewet en nieuwe Provinciewet medio 1993.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden naar de inhoud van de algemene maatregel van bestuur, zoals aangekondigd in artikel 118, vijfde lid. Bedoelde algemene maatregel zal in hoofdlijnen bepalen dat in de wettelijke voorschriften, bedoeld in het eerste lid, tenminste moet worden aangegeven voor welk doel de informatie wordt verlangd, welke informatie in welke gevallen wordt verlangd en de wijze waarop deze dient te worden verstrekt. Voorts zal het gebruik van de verstrekte informatie worden beperkt tot het doel waarvoor deze is verstrekt. Voor zover gebruik voor andere doeleinden gewenst is dient daartoe toestemming aan de verstrekker van die informatie te worden gevraagd.

Tenslotte zullen regels worden opgenomen inzake de financiële compensatie voor de kosten die met de verplichte verstrekking samenhangen en de daarbij te doorlopen procedures. Bij de formulering van de algemene maatregel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het besluit Informatievoorziening rijksdienst en de daarop gebaseerde aanbevelingen.

De leden van de fractie van D66 hadden geen nadere vragen ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de fractie van de VVD begroetten het voorstel met instemming. Wij leiden hieruit af dat beide genoemde fracties zich in het wetsvoorstel als zodanig kunnen vinden, hetgeen ons verheugt.

De leden van de SGP-fractie vroegen aandacht voor het artikel van prof. mr. C. A. J. M. Kortmann in de Gemeentestem van 15 februari 1991 (no. 6915). Zij vroegen dit artikel opnieuw te bezien, voor zover het relevant is voor de Provinciewet. Hierna zal aangegeven worden in hoeverre het commentaar op dat artikel in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij de nieuwe Gemeentewet ook van betekenis is voor het wetsvoorstel nieuwe Provinciewet.

«A. (mogelijk) Inconstitutionele bepalingen»

De beschouwing over het derde lid van artikel 10 van de Gemeentewet is niet relevant, aangezien het wetsvoorstel nieuwe Provinciewet geen pendant daarvan kent.

Artikel 11 van de nieuwe Gemeentewet komt overeen met artikel 12 van het voorstel nieuwe Provinciewet. Laatstgenoemd artikel achten wij, evenals artikel 11 van de Gemeentewet, niet in strijd met het vijfde lid van artikel 129 van de Grondwet.

Artikel 87 van de nieuwe Gemeentewet komt overeen met artikel 85 van het voorstel nieuwe Provinciewet. De vraag of artikel 85 van het voorstel nieuwe Provinciewet in strijd is met artikel 4 van de Grondwet

beantwoorden wij, evenals met betrekking tot artikel 87 nieuwe Gemeentewet, ontkennend.

De beschouwing over het derde lid van artikel 174 en artikel 177 van de nieuwe Gemeentewet zijn niet relevant, omdat het voorstel nieuwe Provinciewet geen pendant van deze bepalingen kent.

«B. Onduidelijke of ongelukkige bepalingen»

Evenmin als in artikel 5 van de nieuwe Gemeentewet zien wij aanleiding in artikel 5 van het wetsvoorstel nieuwe Provinciewet de term «orgaan» te vervangen door «bestuur».

In navolging van het commentaar in de memorie van antwoord bij de nieuwe Gemeentewet naar aanleiding van het tweede lid van artikel 109 tekenen wij bij het tweede lid van artikel 106 van het wetsvoorstel nieuwe Provinciewet het volgende aan. Met Kortmann zijn wij van mening dat het niet in de rede ligt dat een algemeen luidende regeling bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen aan gemeentebesturen (en dus ook aan provinciale besturen) zou mogen creëren. De «met dien verstande»-constructie in het tweede lid van artikel 106 wijst in die richting.

Kortmann levert kritiek op het gebruik van de term «voorschriften» in artikel 109, tweede lid, nieuwe Gemeentewet. Tevens is hij van mening dat het noemen van «andere dan gemeentelijke organen» overbodig is. Deze kritiek doet mutatis mutandis evenzeer opgeld voor de tekst van artikel 106 voorstel nieuwe Provinciewet. In het voorstel voor de invoeringswet Provinciewet zullen wij de redactie van artikel 106, tweede lid, aanpassen.

Kortmann heeft gesteld dat artikel 110 nieuwe Gemeentewet (de differentiatiebepaling) overbodig is. Artikel 107 nieuwe Provinciewet komt overeen met artikel 110 nieuwe Gemeentewet. Strikt juridisch gezien kunnen wij ons vinden in de opvatting van Kortmann. De toegevoegde waarde van het differentiatieartikel is vooral gelegen in de wettelijke erkenning dat de ene provincie de andere niet is, en dat dit gegeven binnen het raamwerk van de uniforme provinciale structuur kan leiden tot een afwijkende behandeling. Zoals in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij de nieuwe Gemeentewet werd betoogd, geldt uiteraard ook hier dat differentiatie naar zijn aard alleen mogelijk is ten aanzien van gevorderde taken.

De opmerkingen van Kortmann ten aanzien van artikel 123 nieuwe Gemeentewet zijn ook relevant voor artikel 120 voorstel nieuwe Provinciewet. In de invoeringswet nieuwe Provinciewet zullen wij «houden van rechtswege op te gelden» vervangen door «zijn van rechtswege vervallen».

Het door Kortmann gesignaleerde, niet consistente taalgebruik waar het gaat om de aanduiding van algemeen verbindende voorschriften in de nieuwe Gemeentewet geeft ons, wat de Provinciewet betreft, aanleiding bij invoeringswet de artikelen 137, 138 en 141 te wijzigen. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat het voorstel nieuwe Provinciewet geen pendant kent van artikel 178, eerste lid, van de Gemeentewet.

Kortmann merkt op dat niet duidelijk is ten aanzien van welke bevoegdheden de raad regels kan stellen, bedoeld in artikel 149 nieuwe Gemeentewet. Met dat artikel komt artikel 145 van het voorstel nieuwe Provinciewet overeen. De reikwijdte van artikel 145 strekt zich – evenals

die van artikel 149 nieuwe Gemeentewet – uit over het gevorderde bestuur. De door provinciale staten te stellen regels mogen niet in strijd komen met de bevoegdheidsverlenende regeling (medebewindswet).

«C. Ludieke bepalingen»

Kortmann betwijfelt of de voorgestelde regeling betreffende de oplegging van een geheimhoudingsplicht (nieuwe Gemeentewet artikel 25; voorstel nieuwe Provinciewet eveneens artikel 25) wel voortvloeit uit de eisen die artikel 7 van de Grondwet stelt. Gelijk wij in het kader van de Gemeentewet opmerkten is een geheimhoudingsregeling reeds nodig mede op grond van eisen van behoorlijke wetgeving. Als de wetgever, na afweging van alle in het geding zijnde belangen, tot het oordeel komt dat een geheimhoudingsregeling noodzakelijk is, dan dient hij een bevoegdheid tot het opleggen van geheimhouding niet ongeclausuleerd toe te kennen. Daarvoor is het belang van een zo groot mogelijke openbaarheid te gewichtig. De wetgever moet de bevoegdheid nader normeren, en heeft dat in het onderhavige geval gedaan door een koppeling aan de uitzonderingsgronden van artikel 4 (thans: artikel 10) van de Wet openbaarheid van bestuur. Bij invoeringswet zal de verwijzing naar de Wet openbaarheid van bestuur overigens aangepast worden aan de nieuwe Wet openbaarheid van bestuur (Stb. 1991, 703).

Ten aanzien van artikel 36 van de nieuwe Gemeentewet, waarin de mogelijkheid van deeltijdwethouders wordt geopend, merkt Kortmann op dat dit als een bepaling van financiële aard geschreven zou moeten zijn. Evenals dat ten aanzien van artikel 36 van de nieuwe Gemeentewet het geval was, zijn wij ten aanzien van artikel 35 van het voorstel nieuwe Provinciewet van oordeel, dat dit artikel primair betrekking heeft op het aantal gedeputeerden.

Evenmin als met betrekking tot de mandaatsregeling aan wethouders (artikel 170 nieuwe Gemeentewet) geeft de opvatting van Kortmann ons aanleiding de mandaatsregeling met betrekking tot gedeputeerden (artikel 169 voorstel nieuwe Provinciewet) te wijzigen.

«D. Restanten»

De opmerkingen van Kortmann met betrekking tot het eerste lid, onder b van artikel 115 alsmede het eerste lid van artikel 116 van de nieuwe Gemeentewet geven ons aanleiding tot aanpassing van de Provinciewet. Bij invoeringswet zullen wij «provincies» in het eerste lid, onder b van artikel 113 en in het eerste lid van artikel 114 vervangen door «provinciale besturen».

Evenals dat met betrekking tot de artikelen 117 en 118 van de nieuwe Gemeentewet het geval is, zijn wij van oordeel dat de artikelen 115 en 116 van het wetsvoorstel nieuwe Provinciewet richtinggevende intenties met betrekking tot beleidsvrijheid en decentralisatie uitspreken.

De aan het woord zijnde leden vroegen ten slotte aandacht voor het artikel van mr. E. Brederveld in de Gemeentestem van 14 juni 1991 (no. 6923) waarin deze ter zake van artikel 146a (thans artikel 147) nieuwe Provinciewet een vergelijking treft met de corresponderende bepaling in de nieuwe Gemeentewet. Brederveld constateert dat genoemd artikel 147 in strijd is met de Grondwet en afwijkt van de nieuwe Gemeentewet. Alvorens op het betoog van Brederveld in te gaan merken wij op dat wij de door hem op sommige plaatsen in zijn artikel gebezigde kwalifikaties voor zijn rekening laten.

Er zijn twee situaties waarin de provincie de gemeente in medebewind kan roepen. De eerste is dit waarbij het Rijk de provincie in medebewind roept ter uitvoering van een wet en daarbij tevens bepaalt dat de provincie in het kader van die uitvoering op haar beurt de gemeente in medebewind moet of mag roepen. In dat geval is het dus de bijzondere wetgever die bepaalt dat via een provinciale medebewindsverordening de gemeente wordt ingeschakeld. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 109, tweede lid, nieuwe Gemeentewet («regeling en bestuur kunnen worden gevorderd krachtens een bijzondere wet»). De tweede manier is die waarbij de provincie de gemeente in medebewind roept ter uitvoering van een autonome provinciale verordening. Ons staatsbestel is hiërarchisch geled; een van de wezenlijke kenmerken daarvan is dat een hogere bestuurslaag een lagere bestuurslaag kan inschakelen bij de uitoefening van zijn autonome bevoegdheden. Artikel 147 vormt de neerslag van dit uitgangspunt. Overigens is artikel 147 een voortzetting van artikel 85 van de huidige Provinciewet.

Tot 1983 was artikel 85 van de Provinciewet in feite een herhaling van artikel 153, derde lid, van de oude Grondwet. Dat derde lid bepaalde immers dat de gemeenten in medebewind konden worden geroepen door de wet, de algemene maatregel van bestuur en de provinciale verordening. Onder dit laatste werd zowel de provinciale medebewindsverordening als de autonome provinciale verordening verstaan. De huidige Grondwet zegt in artikel 124, tweede lid, nog slechts dat gemeenten in medebewind kunnen worden geroepen «bij of krachtens de wet». Met deze tekstuele wijziging werd geen materiële wijziging beoogd. Voor de provincie heeft de wijziging in de grondwetstekst tot gevolg dat zij haar bevoegdheid om bij autonome verordening de gemeente in medebewind te roepen niet meer rechtstreeks aan de Grondwet kan ontlenen, maar dat die bevoegdheid haar basis in de wet moet vinden. Artikel 85 van de huidige en artikel 147 van de nieuwe Provinciewet verschaffen die basis.

Brederveld lijkt ervan uit te gaan dat elke vordering van medebewind van de gemeente door de provincie moet berusten op een specifieke bepaling in een bijzondere wet. Dit standpunt miskent echter de zoëven geschetste positie van de provincie in het staatsbestel. Uit die positie vloeit voort dat de provincie, bij de behartiging van haar autonome taken, verordeningen kan vaststellen waarin zij medewerking van gemeentebesturen vordert. Die vordering behoeft een wettelijke grondslag.

Vóór 1983 was die grondslag in algemene zin verwoord in artikel 153, derde lid, van de Grondwet. Na 1983 is die grondslag, als uitwerking van de woorden «krachtens de wet» in artikel 124, tweede lid, van de Grondwet, te vinden in artikel 85 van de huidige Provinciewet en in artikel 147 van het onderhavige voorstel. Anders dan Brederveld meent zijn de artikelen 85 van de huidige en 147 van de nieuwe Provinciewet niet in strijd met artikel 124, tweede lid, van de Grondwet. In die bepaling staat namelijk niet wat Brederveld er in dit verband in leest. Kennelijk leest hij artikel 124, tweede lid, van de Grondwet aldus: Regeling en bestuur kunnen door de provincie van een gemeente worden gevorderd bij een provinciale verordening indien die verordening, die regeling op een concrete bepaling in een bijzondere wet steunt. Aanvaardt men deze uitleg, dan is er geen enkele ruimte meer voor het vorderen van medewerking van gemeenten in een autonome provinciale verordening, die immers per definitie niet steunt op een concrete bepaling in een bijzondere wet. Dit zou een ernstige aantasting betekenen van de eerder genoemde grondstructuur van onze hiërarchisch gelede staatsopbouw.

Artikel 124, tweede lid, van de Grondwet moet dan ook in andere zin worden gelezen: Regeling en bestuur kunnen door de provincie van een gemeente worden gevorderd bij een provinciale verordening indien (de

bevoegdheid tot) die vordering – dus niet: indien die regeling – berust op een concrete bepaling in een formele wet. Die concrete bepaling wordt, voor zover het de autonome provinciale verordeningen betreft, gevormd door artikel 85 van de huidige Provinciewet en artikel 147 van het voorstel.

De enige formele wijziging die artikel 124, tweede lid, van de Grondwet als gezegd in het provincierecht heeft aangebracht is dat de bevoegdheid van de provincie om bij verordening de medewerking van gemeentebesturen «tot uitvoering daarvan» te vorderen, niet meer rechtstreeks in de Grondwet is genoemd, zoals vóór 1983 het geval was. De toekenning van die bevoegdheid is in artikel 124, tweede lid, aan de wetgever geattribueerd. Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het desbetreffende grondwetsherzieningsontwerp werd gesteld, had deze wijziging echter geen materiële betekenis. Het zal na het voorgaande duidelijk zijn dat wij Bredervelds kritiek dat ons beroep op deze memorie van toelichting inconsistent is, van de hand wijzen.

Ten aanzien van 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 statenleden en waar het initiatief tot het nemen van sancties is gelegen. De plicht tot openbaarmaking van nevenfuncties is gericht tot de leden van provinciale staten. Zij zijn gehouden dit wettelijke voorschrift na te leven. Wij gaan ervan uit dat dit voorschrift nageleefd zal worden en dat specifieke sancties niet nodig zijn.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales