

14de vergadering

Dinsdag 14 januari 2003

Aanvang 12.00 uur

Voorzitter: Braks

Tegenwoordig zijn 68 leden, te weten:

Baarda, De Beer, Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman, De Blécourt-Maas, De Boer, Boorsma, Braks, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Bruchem, Castricum, Dees, Dölle, Dupuis, Van Eekelen, Eversdijk, Van Gennip, Ginjaar, Groen, Hessing, Van Heukelum, Hofstede, Holdijk, Van den Hul-Omta, Jaarsma, Jurgens, Ketting, Kneppers-Heijnert, Kohnstamm, Van der Lans, Van Leeuwen, Lemstra, Ladders-Elfferich, Luijten, Lycklama à Nijeholt, Maas-de Brouwer, Meindertsmas, Pastoor, Platvoet, Le Poole, Pormes, Rabbinge, Rensema, Roscam Abbing-Bos, Rosenthal, Ruers, Van Schijndel, Schoondergang-Horikx, Schuurman, Schuyer, Stevens, Swenker, Tan, Terlouw, Van Thijn, Timmerman-Buck, Varekamp, Ter Veld, De Vries, Walsma, Werner, Witteveen, Woldring, De Wolff en Zwerver,

en de heer Remkes, vice-minister-president, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

□

De **voorzitter**: Ik open de vergadering met u allen nogmaals een voorspoedig en gelukkig nieuwjaar te wensen.

Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Stekelenburg, wegens ziekte;

Van der Linden, wegens verblijf buitenslands;

Van Bruchem, alleen voor het avonddeel van deze vergadering.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor twee verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd, voor het voornemen tot verlenging van een verdrag en voor de voorgenomen aanpassing van een rijksbijdrage, gedrukt onder de nrs. 28692, 28693, 24493 (R1557), nr. 13, en 26482, de termijnen zijn verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen en deze voornemens geen behoefte bestaat.

Aan de orde is de behandeling van:

- het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2003 (28600-XVI).

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- het wetsvoorstel Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur) (28384).

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij deze eerste vergadering van ons huis van harte welkom en wens ook hem een voorspoedig en gelukkig nieuwjaar.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. De Partij van de Arbeid-fractie splitst haar bijdrage aan de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in twee delen. Mevrouw Meindertsmas zal zo meteen aandacht vragen voor enkele fundamentele kwesties die de plaats en het functioneren van provincies als onderdeel van de bestuurlijke organisatie betreffen. Om u niet in spanning te laten: wij zijn van mening dat het aanbeveling verdient, deze fundamentele vragen te beantwoorden alvorens het provinciale bestuurlijke bestel te moderniseren en te dualiseren. In mijn bijdrage zal ik ingaan op de relatie van de Wet dualisering provinciebestuur tot de Wet dualisering gemeentebestuur die eraan vooraf is gegaan en ook in vergaande, zelfs te vergaande mate, model heeft gestaan voor de voorstellen die wij vandaag bespreken.

De Wet dualisering gemeentebestuur is wel de grootste verandering

Witteveen

van het bestuurlijke bestel sinds Thorbecke genoemd. En dat is niet zonder reden. De ontvlechting van de bevoegdheden moet de verhoudingen tussen college en raad duidelijker maken, moet leiden tot meer echt debat en meer echte verantwoording in de gemeenteraad en moet de belangstelling van burgers voor het bestuur van hun gemeente daardoor ook stimuleren. Dat wijkt allemaal inderdaad sterk af van de bestuurlijke visie van Thorbecke en Oppenheim, en later van Oud, om eens enkele grote figuren uit het gemeenterecht te noemen. Of deze voorgenomen veranderingen ook daadwerkelijk zullen slagen is intussen nog verre van duidelijk; de dualisering is een proces en de evaluatie is nog niet binnen.

De dualisering van het gemeentebestuur was ook een grote operatie in termen van bestuurlijke energie, van intellectuele bemoeienis, van fundamenteel debat. Wij hebben niet alleen een staatscommissie aan het werk gezien, maar ook is er in vele gemeenten en gemeentelijke organisaties grondig en langdurig over de mogelijkheden en de voor- en nadelen gesproken. De media hebben al voor invoering van de dualisering veel aandacht aan het zoekproces besteed. Politieke partijen namen standpunten in en er heeft een uitgebreide en interessante discussie plaatsgevonden in de Tweede en de Eerste Kamer. Dit alles is begeleid door wetenschappelijk onderzoek en toegankelijk gemaakt via een voortreffelijke internetsite die beheerd werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

En dan nu de Wet dualisering provinciebestuur. Ook die brengt, maar dan voor de provincies, de grootste verandering sinds Thorbecke. De kwaliteit en de intensiteit van het besluitvormingsproces wijken echter wel sterk af van wat wij bij de dualisering van de gemeenten gezien hebben. Er is weinig bestuurlijke energie in gestoken; de staatscommissie heeft simpelweg een hoofdstukje over de provincies aan haar voorstellen toegevoegd en men heeft meteen ook maar gestreefd naar een vrijwel volledige analogie: zoals het in de gemeenten moet, moet het ook maar in de provincies. Maar waarom eigenlijk? Zijn de overeenkomsten zo groot dat zo'n aanpak gerechtvaardigd is? Of staat het simpelweg mooier om het op het hogere niveau

net zo te doen als op het lagere, is het een kwestie van politieke esthetica? Of had men gewoon geen zin meer om nog veel woorden vuil te maken aan de bestuurlijke organisatie, na al die jaren van lange en soms moeizame discussie over de gemeenten?

Intellectueel staat de standpuntbepaling ook niet op een vergelijkbaar hoog niveau. De dualisering van de provincies is niet begeleid door veel wetenschappelijk onderzoek of door een debat tussen uitgesproken voor- en tegenstanders. Het is alsof ook die intellectuele slag allang gestreden is. Het fundamentele debat, dat bij de gemeentelijke dualisering gretig werd opgezocht en in brede kring werd gevoerd, is hier vermeden en beperkt tot kleine bijeenkomsten van insiders. Bestuurlijk Nederland heeft domweg geen flauw idee wat de inwoners van de provincies eigenlijk van deze hele wijzigingsoperatie vinden. Heel weinig vermoedelijk. Burgers laten immers in toenemende mate de provinciale politiek links liggen; er is geen sprake van een vergelijkbare opleving van belangstelling voor lokale politiek als te zien is in veel gemeenten waar de leefbaarheidspartijen en de lokale lijsten een factor van betekenis vormen en veel leven in de brouwerij hebben gebracht.

Voorzitter. De kenmerken die ik nu noem – het streven naar een analogie, het gebrek aan aandacht voor een analyse van wat er in de provincies aan de hand is, de gebrekkige bestuurlijke energie, het gebrek aan inhoud en betrokkenheid – zien wij ook allemaal terug in de antwoorden die de minister geeft op de vele vragen die vanuit de Eerste Kamer zijn gesteld. Vandaar onze behoefte om op een aantal punten de visie van de minister te verneemen.

De dualisering van het provinciebestuur heeft hetzelfde doel als de dualisering van het gemeentebestuur: het bestuur beter herkenbaar en makkelijker toegankelijk te maken voor burgers. Maar, anders dan het gemeentebestuur, is het provinciaal bestuur primair een middenbestuur. Het is een instantie die opereert tussen andere instanties en organisaties in, die soms bemiddelt en soms controleert; het is een organisatie die kaders opstelt, voorwaarden schept, coördinerende functies vervult. Dat is een typering

die ook in kringen van het Interprovinciaal overleg vaak van provincies gegeven wordt. Het is een heel gangbare typering. Een dergelijk middenbestuur kan soms buitengewoon nuttig zijn. Er is dan wel ruimte voor twijfel over de vergelijkbaarheid met de gemeente, die primair een gebiedsgerichte organisatie is met vele taken en functies die rechtstreeks ten behoeve van de bevolking worden uitgeoefend. Het is dan ook niet verwonderlijk dat burgers zich eerder als lid van de gemeente dan als lid van de provincie beschouwen.

De analogie is dus twijfelachtig. Daarmee hangen de voorstellen in de lucht. De minister geeft in de schriftelijke voorbereiding aan dat die typering onjuist is. De provincie ontwikkelt zich in algemene zin juist steeds meer tot een gebiedsgericht bestuur met betrekking tot vraagstukken die een bovenlokale afweging vereisen. En het is een zelfstandige bestuurslaag met eigen bestuursbevoegdheden; net als de gemeente dus. Nu wil ik de minister graag toegeven dat de provincie gebiedsgerichte taken verricht. Dat is namelijk evident. Maar het gaat erom dat deze taken verricht worden in de stijl van een middenbestuur, op een indirecte manier, dat ook de eigen bestuursbevoegdheden doorgaans een indirecte relatie meebrengen ten opzichte van burgers en dat alleen al daardoor het werk van de provincie en zeker de "bovenlokale afwegingen" zich aan de blik van de burgers zullen onttrekken.

De minister noemt als voorbeeld de vaststelling van het streekplan. Dat is inderdaad een gebiedsgericht plan dat voor burgers van belang is in het kader van onder meer de vergunningverlening in de ruimtelijke sfeer. Maar het is vooral een kader voor de plannen van gemeenten, zoals het bestemmingsplan. Dat moet erin passen. Het streekplan staat vanzelf iets verder van de meeste burgers af. Een ander voorbeeld van de minister betreft het provinciale milieubeleid. Dat is iets waar de inwoners van de meeste provincies geen helder beeld van krijgen en waar zij niet bij worden betrokken. Beslissingen inzake gemeentelijke herindelingen worden ook genoemd. Zo'n beslissing is een mooi voorbeeld van een middenbestuurlijke taak: de echte politieke controverse speelt zich af in de gemeenten zelf en vervolgens op

Witteveen

landelijk niveau. Zijn provinciale staten wel een forum waarin op een herkenbare manier bovenlokale provinciale afwegingen over herindelingen worden gemaakt? Wie beschouwt zich op het moment van herindeling als burger van de provincie in plaats van als burger van een gemeente die met opheffing of herindeling wordt bedreigd? De provinciale burger is een wezen zonder identiteit, het is een schim.

Dualisering kan de kaderstellende en de controlerende functie beide versterken, zo is de gedachte vervolgens. Voor de gemeenten is dat een uitgangspunt dat aantrekkelijk klinkt maar nog wel door de feiten gestaafd moet worden. Voor de provincies is het moeilijker voor te stellen dat het gewenste scenario zich zal voltrekken. Dat komt naar onze mening doordat beide functies afhankelijk zijn van het goed vervuld worden van de vertegenwoordigende functie. Er zijn nogal wat aanwijzingen dat het daar nu juist aan schort. De inwoners van een provincie – burgers zijn het dus nauwelijks – hebben in verreweg de meeste gevallen geen idee wie hen vertegenwoordigen, wat de krachtsverhoudingen zijn tussen de partijen in de provinciale staten, wat voor programma de partijen hebben, wat zij voor hen doen en wanneer zij zich gaan verantwoorden. De afwezigheid van een directe relatie tussen kiezers en vertegenwoordigers op provinciaal niveau is vermoedelijk een van de redenen voor de steeds afnemende opkomst bij provinciale verkiezingen en voor de geringe belangstelling in de media voor provinciale politiek.

Hoe dit precies zit, is overigens niet te zeggen. Er zou eerst een grondig onderzoek moeten plaatsvinden naar de vertegenwoordigende functie. Er zou een degelijke analyse moeten worden gemaakt van het eigene van de provinciale democratie en van wat daar mogelijk en niet mogelijk is. Pas dan kun je iets zinnigs zeggen over de kansen van slagen van de dualiseringsoperatie. Wij moeten helaas constateren dat zo'n onderzoek er niet is, dat de regering de analyse niet wil maken en dat zij tot op heden ook geen visie wil uitspreken. Ik tref in de antwoorden op de vragen vanuit de Eerste Kamer in elk geval niet veel meer aan dan de opmerking dat de regering er wel vertrouwen in heeft, dat zij niet bang is voor mogelijke

risico's en dat zij in de provincies graag een cultuurverandering ziet optreden. Wie zou dat niet willen! Maar dat is natuurlijk een beetje een vrijblijvende opmerking.

Of de provincie nu een middenbestuur is, een gebiedsgericht bestuur of allebei, in alle gevallen vindt de PvdA-fractie het noodzakelijk dat het bestuur niet alleen controlerende functies uitoefent maar ook zelf gecontroleerd wordt. Van elk bestuursorgaan moet een hoge mate van integriteit verwacht worden, maar van een middenbestuur misschien nog wel meer, omdat het andere bestuursorganen controleert en beïnvloedt, hen bij de les houdt en daarvoor gezag en legitimiteit nodig heeft. Vandaar dat wij in het verslag er onze verbazing over uitspraken dat een reeks van amendementen die in de Tweede Kamer, mede door de Partij van de Arbeid samen met enkele andere partijen, zijn ingediend en die met elkaar gemeen hebben dat ze aspecten regelen van een zorgvuldige en rechtsstatelijke controle op provinciale bestuurlijke bevoegdheden, is afgewezen. We vroegen de regering om argumenten voor de afwijzing van die amendementen en kregen daarop in twee instanties antwoorden die wij niet overtuigend vinden en waarin zwaar geleund wordt op de analoge regeling bij de gemeentelijke dualisering. We komen er daarom nog een keer op terug.

De amendementen op de stukken nrs. 13 en 14 gaan over het provinciale onderzoeksrecht en introduceren bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die welke bij parlementaire enquêtes gehanteerd worden. Die vindt de regering te zwaar. Zij wil die niet invoeren omdat de gemeente die ook niet heeft. Pas als uit de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur blijkt dat het echt niet zonder die bevoegdheden kan, is zij tot heroverweging bereid. Naar onze mening laat de regering hier een kans liggen om provinciale staten werkelijk aan te zetten, de controlerende functie serieus te ontwikkelen en die te plaatsen in de sleutel van dat bovenlokale, provinciale belang. Voor iemand die democratische controle wil bevorderen, is analogie met de nationale regeling een betere mogelijkheid dan analogie met de gemeente, want de Tweede Kamer heeft bewezen van parlementaire enquêtes een zeer effectief controle-

instrument te kunnen maken. Waarom zouden wij dat eigenlijk aan de provincies willen onthouden?

Wat het amendement op stuk nr. 15 over de incompatibiliteit van het lidmaatschap van de provinciale en de gemeentelijke rekenkamer betreft, ben ik er door de regering van overtuigd dat dit geen groot probleem is. Dat geldt niet voor het amendement op stuk nr. 16 over de incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van provinciale staten en dat van de gemeentelijke rekenkamer. Immers, provincies hebben een toezichthoudende taak op gemeenten en dan worden twee soorten van toezicht met elkaar verward. De wenselijke transparantie in het openbaar bestuur is daarmee niet gediend. Ik wil ten slotte nog iets zeggen over het amendement op stuk nr. 18 over het verplichte integriteitsrapport. Mijn fractie ziet niet in waarom het niet nodig is, dit wettelijk verplicht te stellen. Provincies waar het met de integriteit niet goed zit, moeten niet in de verleiding worden gebracht om van rapportage af te zien. Dit is nu typisch zo'n punt waarop duidelijke regels de rechtsstatelijke kwaliteit van het bestuur ten goede komen en waarbij bestuurlijke beleefdheid niet passend is.

Voorzitter. Ik kom aan een slotopmerking. Naar de mening van de fractie van de Partij van de Arbeid is bij de vormgeving van een democratischer provinciaal bestuur te klakkeloos het model van de gemeentelijke dualiseringsoperatie gevolgd. Er is te weinig analyse geweest en te weinig discussie over het eigene van de provincies. Bovendien zijn er zo kort na de invoering van de gemeentelijke dualisering nog geen evaluatieresultaten beschikbaar. Zou het niet verstandiger zijn daarop te wachten, zodat lering kan worden getrokken uit de ervaringen met dualisering in de gemeenten? Ik denk nu ook even aan de motie-Platvoet, die hier nogal wat heeft losgemaakt. Die tijd zou dan benut kunnen worden voor een betere onderbouwing van het voorstel. In de schriftelijke voorbereiding heeft de CDA-fractie een groot aantal juridische vragen rond dit wetsvoorstel aan de orde gesteld. Ik zal daar niet inhoudelijk op ingaan, want ik neem aan dat de woordvoerder van het CDA dat zelf zal doen. Maar bij mij kwam wel de gedachte op dat als wij de dualisering van het

Witteveen

provinciebestuur nog wat zouden uitstellen, ook de juridische kwaliteit van de regeling nog kan worden verbeterd.

□

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ik zal nog enkele kanttekeningen maken en vragen stellen over het voorliggende wetsvoorstel en de relatie tot de bestuurlijke organisatie van ons land.

Bij dit wetsvoorstel is er niet voor gekozen om de rol van de provincie als zodanig in het Nederlandse staatsbestel te bespreken, zo hebben wij kunnen vaststellen en ook kunnen lezen in de memorie van antwoord naar aanleiding van opmerkingen in dit verband van de fractie van het CDA. Daar ligt echter de veronderstelling aan ten grondslag dat het één niets met het ander te maken zou hebben. Dat wagen wij te betwijfelen. De plaats van de provincie in het staatsbestel en het daarmee gemoeid zijnde takenpakket zouden weleens bepalender kunnen zijn voor de onzichtbaarheid van de provincie in relatie tot de burger dan de verwevenheden tussen statenleden en leden van het college van gedeputeerde staten. Over die burger gaat het nu juist bij het voorliggende wetsvoorstel: herkenbaarheid en toegankelijkheid. En dat is toch niet los te zien van de functie van een bestuursorgaan? Daarbij worden drie rollen onderscheiden: de volksvertegenwoordigende, de kaderstellende en de controlerende. De vraag naar de definiëring van de rol van volksvertegenwoordiger bij het provinciaal bestuur, zijnde een middenbestuur, kan dan toch niet achterwege blijven?

Het zou een ontkenning van de werkelijkheid zijn wanneer het nadenken over die vraag losgekoppeld wordt van de vraag naar de rol van de onderscheiden provincies in ons staatsbestel. Dit geldt te meer nu de afgelopen jaren vele discussies gevoerd en interessante studies verschenen zijn over de rol en de betekenis van de provincies. Zowel het debat als de besluitvorming daarover zijn niet afgerond. Ik noem daarvan slechts enkele voorbeelden.

De vorig jaar in functie getreden commissaris van de Koningin in Nederland spreekt bij zijn aantreden de verwachting uit dat hij de laatste benoemde commissaris in Noord-

Holland zal zijn, en voegt eraan toe dat het naar zijn mening noodzakelijk is dat er snel een Randstadprovincie komt. De commissie-Geelhoed heeft in haar belangwekkende rapport "Op schaal gewogen", dat in maart vorig jaar verscheen in opdracht van het IPO, geconcludeerd dat met Thorbeckes drielagenmodel nog zeer wel de 21ste eeuw ingegaan kan worden, maar dat het dan wel vooral gaat om een intermediair bestuur met relatief weinig uitvoerende functies en dat het voor delen van Nederland en de Randstad als eerste moet gaan over een ander schaalniveau dan de afzonderlijke provincies nu. Er wordt daarbij over landsdelen gesproken. Is dat niet een gedachtegang die aansluit bij het Europese gebiedsgerichte denken? In Europa gaat het op z'n hoogst over het noorden, het oosten, het westen en het zuiden van ons land, niet over de bestaande twaalf provincies. De commissie-Geelhoed heeft bovendien gezegd "dat het openbaar bestuur doorzichtig, betrouwbaar en effectief moet zijn. Burgers en bedrijven moeten kunnen weten waarop welke instanties kunnen worden aangesproken en moeten erop kunnen rekenen dat het bestuur doet wat het zegt, dat plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd." Voorwaarde daarvoor is een betere en heldere inrichting van het binnenlands bestuur, aldus de conclusie van de commissie.

Niet alleen de provincies, maar ook burgemeester en wethouders van veel steden, vooral die steden die tot de zogenaamde kaderwetgebieden behoren, laten zich uit over de rol van de provincies en zien wel wat in opschaling van de provincies met tegelijkertijd meer bevoegdheden voor regionale gemeentelijke samenwerkingsgebieden. De kaderwetgebieden willen hun bevoegdheden graag houden en het vorige kabinet had daartoe het wetsvoorstel over bestuur in stedelijke regio's ingediend. Het huidige kabinet dat inmiddels in demissionaire positie verkeert, was van mening dat dit wetsvoorstel niet verder in behandeling genomen zou moeten worden, mede omdat het een uitholling van de provinciale rol en bevoegdheden betekende. Inmiddels worden in een aantal beleidsnotities verschillende standpunten naar voren gebracht die betrekking hebben op de organisatie van het binnenlands bestuur en

derhalve van invloed zijn op de vraag naar herkenbaarheid van de verschillende bestuurslagen voor de burger. Zo wordt in de stellingnamebrief nationaal ruimtelijk beleid van november 2002 de intermediaire rol van de provincies beklemtoond en wordt wederom vastgesteld, dat afgezien moet worden van een regeling waarin de kaderwetgebieden bij de planvorming naast en nevensgeschikt aan de provincies functioneren. Wel wordt uitdrukkelijk gekozen voor zes nationale stedelijke netwerken, voor regionale stedelijke netwerken en voor een Delta-metropool als samenwerkingsverband met internationale uitstraling.

De kaderwetgebieden en de VNG zijn slecht te spreken over de intrekking van het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's en proberen de minister van BZK te bewegen dit standpunt te herzien. De minister is gevoelig voor de argumenten die naar voren gebracht worden, en stuurt gedateerd 20 november 2002 een beleidsnotitie aan de Tweede Kamer, handelend over de in het Strategisch akkoord aangekondigde uitbreiding van de WGR-plus. In deze notitie wordt een schets gegeven van het kader waarbinnen dit kabinet de meer verplichtende intergemeentelijke samenwerking rond met name de steden vorm wil geven. Het kabinet hecht aan een transparante en democratisch gelegitimeerde organisatie van het binnenlands bestuur, zo staat in de inleiding te lezen. Ook andere dan de huidige zeven kaderwetgebieden kunnen onder de werkingsfeer van deze toekomstige wet gaan vallen. Tot het takenpakket zal in ieder geval behoren: verplichte afstemming van en samenwerking bij de uitoefening van gemeentelijke verantwoordelijkheden op ruimtelijk terrein en het verkeers- en vervoersbeleid, het maken van een regionaal verkeers- en vervoersplan en de bekostiging van de regionale infrastructuur, alsmede de exploitatie van het openbaar vervoer. Echter, ook worden taken genoemd als ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing, woningbouw-programmering, toewijzing van ruimte, vestiging van kantoren, bedrijven en detailhandel en milieubeleid.

Mogelijkerwijs zijn dat allemaal zinnige voorstellen wanneer het om effectief bestuurlijk handelen gaat. Te

Meindert sma

meer omdat in de voorliggende notitie uitdrukkelijk gekozen wordt voor maatwerk, dus voor regionale differentiatie. Als wij die voorstellen echter beoordelen in het licht van de bedoelingen van de voorliggende wet dualisering provinciebestuur, namelijk het bestuur beter herkenbaar en gemakkelijk toegankelijk maken voor de burger, en als wij daarbij de uitspraken in acht nemen dat het kabinet hecht aan transparantie en democratische legitimatie, is er naar onze mening sprake van een behoorlijke discrepantie tussen woord en daad. De constatering is toch juist dat voor grote delen van ons land – in ieder geval voor het verstedelijkt gebied – de burger nog verder op afstand van de provincie gezet wordt dan nu al het geval is?

De democratische legitimatie voor de samenwerkingsverbanden blijft achterwege. In de beleidsnotitie wordt er geen zin, laat staan paragraaf aan gewijd. Hoe is uit te leggen en te verdedigen dat straks mogelijk veel zaken die de directe levenssfeer betreffen, in een samenwerkingsverband tussen gemeenten geregeld worden zonder dat daar directe verkiezingen voor worden gehouden, terwijl de inwoners van die gemeenten wel hun stem moeten gaan uitbrengen voor een bestuursorgaan waar ze eerder minder dan mee te maken krijgen? Hoe zouden de inwoners van deze gebieden ervan overtuigd moeten worden, dat hun stem bij de statenverkiezingen voor hen van enig belang is? Misschien kan de minister daartoe een poging wagen. En hoe moet het statenlid zijn volksvertegenwoordigende rol van enige inhoudelijke betekenis voorzien? Uitgerekend de bepaling waarin in een dergelijke samenwerking tussen gemeenten nog een relatie met de provincie gelegd zou kunnen worden, namelijk de realisering van een deelprovincie, wordt geschrapt met het wetsvoorstel waar wij vandaag over spreken.

Wat ons betreft had de minister niet uitvoerig op deze voorstellen in hoeven te gaan, zeker niet omdat wij genuanceerd denken over de vraag wat er wel en niet in een demissionaire periode aan de orde gesteld kan en mag worden, maar al die voorstellen raken wel zeer in het bijzonder het wetsvoorstel dat nu voor ons ligt. De vraag komt dan ook op, zoals collega Witteveen eveneens betoogde, wat er eigenlijk tegen is

wanneer het voorliggende wetsvoorstel even blijft liggen.

Ten slotte zal mijn fractie graag horen welk bedrag in de rijksbegroting is uitgetrokken voor de uitvoering van de wet dualisering provinciebestuur. Uit de beantwoording van de minister op vragen over de financiële compensatie blijkt, dat daarover goed overleg plaatsvindt met IPO en VNG. Daarover zijn wij natuurlijk zeer verheugd, maar er zal toch op z'n minst wel enige indicatie gegeven kunnen worden over het totale bedrag dat op rijksniveau uitgetrokken moet en kan worden om deze stelselwijziging succesvol te begeleiden.

□

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. De wet dualisering provinciebestuur is een logische vertaling naar de provincie van de wet dualisering gemeentebestuur, en volgt die wet ook vrij naadloos. Bij de discussie in de Eerste Kamer over de wet dualisering gemeentebestuur is door de GroenLinks-fractie een aantal opmerkingen van meer algemene aard gemaakt die terugsloten op het werk van de commissie-Elzinga en het kabinetstandpunt hierover. Die opmerkingen kunnen ook over het nu voorliggende wetsvoorstel worden gemaakt. Zo plaatsten wij kritische kanttekeningen bij de nogal overdreven, te sombere analyse van de veronderstelde crisis in het lokale bestuur, bij de hooggespannen verwachtingen die werden geuit over de revitalisering van de gemeentepolitiek als gevolg van deze wet, en ook bij de nogal semantische discussie over de begrippen monisme en dualisme. Veel van wat in de wet – zeer terecht – werd voorgesteld om de positie van de gemeenteraad te versterken, had en heeft weinig met dualisme te maken en was ook onder monistische verhoudingen door te voeren, dan wel was in een aantal gemeenten al gerealiseerd. Veel kritiek op de lokale monistische bestuurspraktijk was en is ook van toepassing op het dualistische politieke bestuur dat Nederland op landelijk niveau kent.

Centraal in de benadering van de GroenLinks-fractie staat versterking van de positie van de gekozen volksvertegenwoordiging ten opzichte van regering, gedeputeerde staten en college van burgemeester en wethouders. De wet dualisering

gemeentebestuur en de wet dualisering provinciebestuur bevatten een groot aantal maatregelen, faciliteiten en rechten die deze positie versterken. Wij vinden dat positief. Dualisering moet echter worden geplaatst in een breder perspectief van bestuurlijke vernieuwing, waarin verdere democratisering het sleutelbegrip is: geen benoemde, maar gekozen bestuurders, vormen van directe democratie zoals referenda, en een grotere zeggenschap van burgers over hun woon- en werksituatie. Ook moet een ware cultuuromslag plaatsvinden in de parlementaire organen: zelfbewuste, assertieve, mondige en creatieve volksvertegenwoordigers die de kunst verstaan om een herkenbaar politiek debat te voeren over een maatschappelijke agenda die er toe doet. Niet zozeer het dualisme op zich, dat wij nu in een wettekst krijgen voorgeschoteld, maar die verdere democratisering en die noodzakelijke cultuuromslag zullen een bijdrage moeten leveren aan een grotere legitimatie van vertegenwoordigende lichamen.

Het vorige kabinet zat nog enigszins op deze lijn. Zo werd in het kabinetstandpunt over het rapport van de commissie-Elzinga dualisering van de provincie verwelkomd als een van de antwoorden op de zorg over het probleemoplossend vermogen van de verschillende overheden, waaronder de provincie. Het vorige kabinet noemde ook enige speerpunten die daar mede een antwoord op zouden moeten vormen: meer mogelijkheden voor directe beïnvloeding en het invoeren van een correctief referendum. Het huidige demissionaire kabinet heeft weinig op met verdere democratisering, waarbij ik verwijs naar het voorstel om de referendumwet in te trekken. Daarmee dreigt de dualisering een geïsoleerd traject te worden, beroofd van de broodnodige inbedding in een bredere stroom van bestuurlijke en democratische vernieuwing. Maar goed, wij weten allemaal dat de dagen van dit kabinet zijn geteld.

De provincie kampt met een behoorlijke identiteitscrisis, zo wordt ons allen voorgehouden. Of wordt deze aangepaard? Bestaat "dé provincie" eigenlijk wel? De minister zei bij de behandeling van de wet dualisering provinciebestuur in de Tweede Kamer "dat je ook tot de conclusie moet komen dat de

Platvoet

provincie in ons bestel niet bestaat". Daarnaast gevraagd in de schriftelijke voorbereiding, bleek dat hij bedoelde te zeggen dat provincies verschillende identiteiten hebben. In het noorden en het zuiden van het land zijn ze steviger in de hoofden en harten van mensen verankerd dan in de Randstad. Het blad van de provincie Noord-Holland doet in het jongste nummer aan zelfkastijding door uitgebreid de Maastrichtse hoogleraar Korsten aan het woord te laten die na het nodige onderzoek een aantal pittige opmerkingen maakt aan het adres van de provinciale politiek: provinciale staten vormen een ongezonde politieke arena, de meeste debatten zijn oninteressant, te veel eenstemmigheid, statenleden zijn vaak typische bestuurders van wie niet veel creativiteit en durf te verwachten valt, provinciale politiek wordt te veel gekenmerkt door rust, stabiliteit, evenwicht, voorzichtigheid, diplomatie en interne gerichtheid, en zo gaat het nog een tijdje door.

De provincies voelen zelf ook nattigheid en nemen assertief het voortouw in de discussie over hun eigen toekomst, zoals blijkt uit onlangs gepubliceerde rapporten als "Financiële slagkracht van de provincies" – een rapport waar collega Boorsma aan heeft bijgedragen – en "Op schaal gewogen". De discussie over de schaal van provincies wordt de laatste tijd weer in volle hevigheid gevoerd. Er circuleren voorstellen om vooral in de Randstad de provincies op te schalen en ook een andere positie als middenbestuur te geven. Dit is een van de weinige keren dat de VVD en GroenLinks het met elkaar eens zijn, tenminste als ik lees wat de commissarissen van de Koningin van Zuid-Holland en van Noord-Holland hiervan vinden.

Het takenpakket dat toch de doorslaggevende factor is in een voor de bevolking herkenbaar en relevant bestuur, staat ter discussie. De grote steden willen – overigens terecht – wel een deel van dat takenpakket in eigen beheer nemen. De vraag is gerechtvaardigd hoe de hele dualiseringsoperatie zich verhoudt tot de mogelijke uitkomst van deze discussie. Ik ben benieuwd naar de opvatting van de minister op dit punt.

In het standpunt van het vorige kabinet wordt dualisering van de provincie verwelkomd als een van de

antwoorden op de zorg over het probleemoplossend vermogen. Deelt deze minister de opvatting in dit kabinetsstandpunt dat er wat schort aan het probleemoplossend vermogen van – in dit geval – de provincie en dat daarvoor ook flankerend beleid nodig is? Hoe manifesteert dit onvermogen zich? In welke richting moet de oplossing worden gezocht? Is de schaalgrootte een van die mogelijkheden zoals ook wordt geconcludeerd in het rapport Op schaal gewogen? Ziet de minister een relatie tussen dualisering als middel om tot een aantrekkelijker profiel van de provinciale politiek te komen en de schaal- en bevoegdheidendiscussie?

Deze wet zorgt voor een versterking van de positie van provinciale staten als geheel, maar ook van fracties en individuele statenleden. Wij vinden dit een positief punt. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat er naast structurele maatregelen, cultuurveranderingen nodig zijn om de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur bij de burgers en maatschappelijke groeperingen te vergroten. Inmiddels is via de vernieuwingsimpuls al een en ander in gang gezet. Hieruit blijkt echter dat veel cultuurveranderingen ook onder de huidige monistische verhoudingen kunnen worden doorgevoerd. Dit geldt ook voor veel voorstellen die in deze wet worden gedaan.

Dit geldt echter niet voor de ontvlechting van gedeputeerden en statenleden. Indien gedeputeerden niet langer deel uitmaken van de staten, kan dit een scherper profiel van de provinciale politiek opleveren, maar van automatisme is geen sprake. Dit blijkt wel uit de verschillende ervaringen die met een jaar gemeentelijk dualisme zijn opgedaan. Veel gemeenteraden worstelen nog met de nieuwe verhoudingen en het is zeer de vraag of de machtsbalans is verschoven van college naar raad.

Het is de vraag of die machtsbalans wel ten goede kan verschuiven als bevoegdheden van provinciale staten naar het college van gedeputeerde staten worden overgeheveld. Hier zit voor GroenLinks de pijn, het ongerijmde, ja zelfs het raadsel van de dualisering: hoe kan de positie van provinciale staten nu worden versterkt – wat immers een van de doelstellingen is van deze wet – door hen bevoegdheden af te

nemen. Dit gebeurt al enigszins in deze wet, maar het lijkt het vaste voornemen van deze regering om daarvan in een vervolg wetgevings-traject meer werk te maken. Wij vragen de minister om een toelichting op deze tegenstrijdigheid tussen doel en middel. In dit verband verwijs ik naar een column van de heer Elzinga, de "aartsvader" van de dualisering, in Binnenlands Bestuur van 8 maart 2002. Na aanvaarding van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Eerste Kamer, reageert hij op de breed in het kamerdebat geuite zorg over de overdracht van bestuursbevoegdheden. Hij schrijft onder andere dat het verstandig is eerst ervaring op te doen met het geïntroduceerde stelsel alvorens meer bevoegdheden over te hevelen. "Het zou heel goed kunnen zijn dat de institutionele ontvlechting die nu is gerealiseerd meer dan voldoende mogelijkheden biedt om de gemeentepolitiek een meer herkenbaar karakter te geven. Overdracht van bestuursbevoegdheid zou de gerealiseerde herkenbaarheid zelfs weleens kunnen schaden, omdat dan opnieuw de machtspositie van het college te groot wordt."

Wij onderschrijven deze opvatting van de heer Elzinga. Waarom dwingend opleggen dat bestuursbevoegdheden van provinciale staten worden overgeheveld naar gedeputeerde staten, ook als het om medebewind gaat? Waarom niet aan provinciale staten de vrijheid laten om zelf te bepalen wat kan worden gedelegeerd naar provinciale staten? De antwoorden die de minister in de schriftelijke voorbereiding geeft op deze prangende kwestie, kunnen niet overtuigen. Dat de overheveling van medebewindbevoegdheden "van groot belang is", klinkt als een bezweringsformule, maar overtuigt geenszins. Dit geldt evenzeer voor het "argument" dat de provincie de gemeente zou moeten volgen. Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Laat de minister nu eens ingaan op de twee argumenten om zeer terughoudend te zijn met die overdracht van bestuursbevoegdheden. In de eerste plaats het argument dat dit strijdig is met het streven naar een versterking van de positie van raad en staten. In de tweede plaats het argument dat dit strijdig is met het streven naar herkenbaarheid en transparantie. Juist de te overhevelen bevoegdheden zijn veelal zaken die bewoners

Platvoet

direct raken en die daarom invloed willen uitoefenen op de volksvertegenwoordigers die in alle openbaarheid besluiten nemen en daarover verantwoording afleggen.

Die overdracht van bevoegdheden kan niet los worden gezien van het hoofdschap van provinciale staten en ook van de gemeenteraad. Voor de overdracht van de autonome, onbepaalde bestuursbevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten is een grondwetswijziging nodig die deze minister wil voorbereiden. De discussie hierover is natuurlijk pas aan de orde als dit wetsvoorstel ooit de Tweede en de Eerste Kamer zou bereiken. Toch wil ik daarop een voorschot nemen, want ik vraag mij af of dit wel een wenselijke route is. Het hoofdschap bij de direct gekozen volksvertegenwoordiging weghalen is een grove aantasting van het uitgangspunt dat het uitoefenen van macht gelegitimeerd is als de bezitters van deze macht democratisch worden gekozen. De nu in gang gezette dualisering schiet veel te ver door voor wat betreft de overheveling van bevoegdheden naar een orgaan – in dit geval gedeputeerde staten – dat in beslotenheid vergadert, de politieke pluriformiteit van de staten ontbeert en zo alleen nog maar veel machtiger wordt dan de volksvertegenwoordiging. Ook in het duale stelsel is er sprake van gedeelde, wederzijds afhankelijke macht zoals bijvoorbeeld bij wetgeving op landelijk niveau het geval is. Het huidige systeem van delegeren en mandateren is dit in feite ook.

De minister kan nu wel betogen dat de eindverantwoordelijkheid van de staten intact blijft, maar dit is toch discutabel indien deze verantwoordelijkheid wordt ontdaan van concrete bevoegdheden. Natuurlijk, de kaderstellende en budgettaire bevoegdheden blijven bij de staten, maar dit zijn vaak algemene, vrije theoretische en abstracte onderwerpen. Discussies hierover krijgen al snel de predikaten die Korsten noemde in het eerder aangehaalde citaat. De reactie van de minister dat de staten hun positie en macht kunnen gebruiken om gedeputeerde staten te controleren op de uitoefening van de aan hen overgedragen bevoegdheden, gaat voorbij aan het feit dat dit per definitie achteraf is en dat in zo'n discussie al snel de vertrouwensvraag sluipt. Als op een concreet onderwerp – bijvoorbeeld

een subsidiebeschikking – gedeputeerde staten een al genomen besluit niet wensen te wijzigen onder druk van de staten, rest provinciale staten niets anders dan het opzeggen van het vertrouwen. Dit gebeurt natuurlijk niet en zo zal langzaam maar zeker het beeld gaan overheersen van machteloze provinciale staten, juist bij die zaken die voor burgers zo herkenbaar zijn.

De motie die de Eerste Kamer bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft aangenomen met betrekking tot het wachten op de evaluatie alvorens er meer bevoegdheden worden overgedragen, duidt op de grote zorg die in de Eerste Kamer leeft op dit punt. Het is treurig dat de minister de motie niet wil uitvoeren, overigens in navolging van zijn op dat moment ook demissionaire voorganger. Dit is een gevolg van het duale stelsel. Als GroenLinks de zaak op de spits wil drijven, zou er een motie van afkeuring moeten worden ingediend tegen deze demissionaire minister, een week voor de verkiezingen. Nog afgezien van het antwoord op de vraag of zo'n motie het zou halen: de inhoud van de kwestie is belangrijker dan de poppetjes. Zeker als het een demissionaire minister betreft van een partij waarvan het met de dag onzekerder wordt of hij zal doorregeren. Bovendien is het aardige van de motie dat daarin iets aan de minister wordt gevraagd, maar dat de Kamer zelf ook bij machte is om de essentie van de motie uit te voeren. Een logisch gevolg van het standpunt van de Eerste Kamer is dat de vervolgwetten die de overdracht van bevoegdheden regelen, pas in behandeling worden genomen door de Eerste Kamer als zij kan beschikken over een evaluatie waarin juist ook het aspect van de machtsbalans tussen raad en college aan de orde is. Uit de woorden van de heer Witteveen leid ik af dat hij die woorden nog een verdergaande strekking zou willen geven, namelijk dat ook de indiening van deze wet had moeten wachten op de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur. Dit stond niet in de motie, maar niets staat de heer Witteveen in de weg om een motie met die strekking in te dienen. Ik noteer overigens met plezier dat de minister het zinvol acht het aspect van de machtsbalans in de evaluatie te betrekken.

In navolging van de veegwet WDP worden de besluitenlijsten van gedeputeerde staten openbaar. Wij vinden dit positief. De formulering is echter te behoudend. De passage dat openbaarmaking plaatsvindt "op de in de provincie gebruikelijke wijze" is toch eigenlijk vreemd. In de eerste plaats, omdat die besluitenlijsten nog niet openbaar waren en er dus nog geen gebruikelijke wijze is. In de tweede plaats, omdat een provincie verschillende manieren van openbaarmaking kent al naar gelang het onderwerp. In de derde plaats, omdat er juist op het punt van de overdracht van informatie veel is veranderd de afgelopen jaren. De term "gebruikelijke wijze" duidt op een grote mate van behoudzucht. Waarom worden de provincies niet gestimuleerd om de besluitenlijsten van gedeputeerde staten op de website te zetten en belangstellenden in staat te stellen zich gratis te abonneren op een digitale nieuwsbrief met veel meer informatie? Ik vind dat meer creativiteit aan de dag kan worden gelegd.

Wij konden niet de behoefte onderdrukken om de regering te vragen naar de wijze waarop gedeputeerde staten invulling moeten geven aan de demissionaire periode. En wat antwoordt de regering? "Het ligt dan ook voor de hand om voor de manier waarop gedeputeerden aan een demissionaire periode invulling geven, aansluiting te zoeken bij hetgeen hierover geldt voor een demissionair kabinet. In het licht hiervan meen ik dat alles wat geen uitstel kan velen, doorgang zal moeten vinden. Het zal in beginsel echter niet langer mogelijk zijn om nieuwe plannen en beleidsvoorstellen te lanceren. In het geval van lopende beleidsprocessen zal per geval moeten worden bezien of alle aspecten van deze processen zonder meer kunnen doorgaan. Verder zullen alle besluiten die gedeputeerde staten kunnen nemen en waarvan moet worden aangenomen dat deze politiek gevoelig zijn, moeten wachten totdat een nieuw college van gedeputeerde staten is benoemd." Als minister-president Balkenende deze opvatting van de regering had uitgesproken in het interpellatiedebat dat de Eerste Kamer in november met hem heeft gevoerd, was die discussie aanmerkelijk bevredigender verlopen. Dan was de beschadiging van de heer Balkenende ook minder geweest,

Platvoet

voeg ik hieraan heel ruimhartig toe, want op zich is dit niet een punt waarvan ik wakker lig. Ik constateer een behoorlijk licht tussen de opvatting die de minister in dit antwoord verwoordt en wat de minister-president met horten en stoten als een mantra heeft uitgesproken in het interpellatiedebat in deze zaal. Ik zou graag zien dat de minister aangeeft hoe ik dit moet begrijpen.

Ten slotte nog een enkele opmerking over de commissaris van de Koningin. In antwoord op een van onze vragen erkent de minister dat er bij diens positie sprake is van een zekere ongerijmdheid, omdat de commissaris de vergaderingen van zowel gedeputeerde staten als provinciale staten moet voorzitten, terwijl de provinciale staten het college van GS moeten controleren. Verder dan de constatering van een zekere ongerijmdheid wil de minister niet gaan, "gelet op de huidige Grondwet". Dit begrijp ik niet zo goed. Er staat in de Grondwet dat het primaat bij de gemeenteraad en bij provinciale staten berust, maar de minister steekt niet onder stoelen of banken dat hij de Grondwet op dit punt wil veranderen. Waarom durft hij dit dan niet ook uit te spreken als het om de commissaris van de Koningin gaat? Het is toch zonneklaar dat de spagaat waarin de commissaris van de Koningin verkeren, in duale verhoudingen onhoudbaar is?

Op onze vraag wat de minister vindt van de in gemeenten bestaande praktijk dat de burgemeester als voorzitter van de raad vervangen wordt als die als portefeuillehouder of als voorzitter van het college van B en W het woord voert en of dit dan niet ook in statenvergaderingen zo zou kunnen gaan, antwoordt de minister dat de wet hiervoor geen basis biedt. Toch is het begrijpelijk dat dit gebeurt, zo zeg ik dan. Welke consequenties verbindt de minister aan zijn stelling dat de wet hiervoor geen basis biedt? Gaat hij dit gedogen, ook al zou dat in strijd zijn met de nieuwe Zalm-norm, of stuurt hij de politie erop af? De portefeuille van de minister bevat ook politiezaken, dus ik ben hier wel benieuwd naar.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Het is voor het eerst dat

onze fractie met deze minister in zijn huidige – zij het demissionaire – hoedanigheid kan beraadslagen over een wetsvoorstel. Indien ik me een korte persoonlijke toets mag veroorloven, zou ik willen zeggen dat het ook voor mij een wel wat gedenkwaardig moment is. Het is straks precies een kwart eeuw geleden dat de minister en ik voor het eerst over politiek spraken. Het was op een terras met de voor Groningen riskant optimistische naam "Island in the sun", recht tegenover het stadhuis. Wij maakten beiden vers deel uit van de raadsoppositie, overigens vanuit verschillende inspiratie. Deze oppositie gordde zich andermaal aan om het rode bolwerk te bestormen. Dat mislukte overigens ook toen, maar nu zijn de tijden veranderd en de temperamenten in de Groninger lokale politiek wat geluwd. De verschillen in inspiratie zijn gebleven, maar ik ben ervan overtuigd dat de liefde voor decentraal bestuur bij deze bewindsman niet is geweken, net zo min als dat het geval is met de fractie die ik in dit debat mag vertegenwoordigen.

Dit wetsvoorstel behelst de derde substantiële wijziging van het provincierecht, zoals dat ruim anderhalve eeuw geleden vorm kreeg in de legendarische wet van 1850. Toch blijft de belangstelling voor deze herziening duidelijk achter – de heer Witteveen sprak hierover – bij die voor de dualisering van het lokale bestuur. Dit ligt voor de hand nu het provincierecht en het gemeenterecht tot op zeer grote hoogte uniform zijn. Dit is ook bewust zo gewild, zowel bij het tot stand komen van de Grondwet als bij de herziening van de Gemeentewet en de Provinciewet. Provincierecht en gemeenterecht lopen in hoge mate synchroon. Nadat de herziene Gemeentewet in het Staatsblad verscheen, leek het debat over de herziening van de Provinciewet dan ook een gelopen race. Zo is het opvallend dat de Raad van State zeer uitgebreide betogen heeft gewijd aan de constitutionnalité van de dualisering van de Gemeentewet, terwijl hij dit bij deze wijziging van de Provinciewet geheel nalaat, waarschijnlijk op basis van de gedachte dat het debat over de Gemeentewet nu eenmaal al gevoerd is. In die zin ben ik het ook niet met de heer Witteveen eens; het klopt wel dat er over dit onderwerp weinig

wetenschappelijke beschouwingen zijn gehouden en er weinig bestuurlijk geredekavel is geweest, maar de schermutselingen hebben natuurlijk voor een groot deel al plaatsgevonden bij de behandeling van de wijziging van de Gemeentewet.

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. Is de heer Dölle dan van mening dat de analogie van provincie en gemeente zo perfect is dat je ook als wetenschapper de positie van de provincie verder niet zou behoeven te bekijken?

De heer **Dölle** (CDA): Nee, dat zou een verkeerd standpunt zijn. Ik vind wel dat het overeenkomen van gemeenterecht en provincierecht niet iets is wat wij willen, maar wat de wetgever bij de totstandkoming van de Grondwet en beide wetten bewust heeft gewild, namelijk toen die in 1983 het nieuwe hoofdstuk 7 in de Grondwet opnam, waarbij de voordien afzonderlijke hoofdstukken voor provincie en gemeente vervielen. Toch lopen deze rechtsstelsels niet geheel synchroon, want er zijn kwesties die typisch de provincie aankleven. Bovendien zijn er kwesties die na het debat over de Gemeentewet nog niet zijn opgelost. Die komen uiteraard vooral volgende week nog ter sprake, als wij de aanpassing van de dualiseringswet behandelen.

De CDA-fractie heeft overigens nota genomen van de zeer duidelijke wens van uniformering of synchronisering van het recht der beide decentrale overheden bij de wijziging van de grondwetgever in 1983 en bij de wetswijzigingen in 1992 en 2002. Wij hebben ook gelezen dat de regering na een aanvankelijk zwijgen op dit punt in de nadere memorie van antwoord een duidelijke opvatting op dit punt geeft: "Indien concrete afwegingen echter zouden leiden tot wezenlijke verschillen tussen provincie- en gemeenterecht, is de wenselijkheid van gelijkvormigheid wel een aspect dat heel nadrukkelijk dient te worden meegewogen". De CDA-fractie stelt vast dat de invoering van bijvoorbeeld een bipolaire legitimatie bij de ene overheid, zoals bij de gekozen burgemeester, en de handhaving van een enkelvoudige en eenduidige legitimatie bij de andere decentrale overheid, de provincie, vrijwel onvermijdelijk tot grote verschillen in

Dölle

organisatierecht zal leiden, nog geheel los van de wijziging in de relatie tussen beide overheden op zichzelf. Denk wat de gemeente betreft aan de benoeming en het ontslag van wethouders, de mogelijkheid van ontbinding van de raad, de voorbereiding van raadsbesluiten, de benoeming van de secretaris, de uitoefening van het vernietigingsrecht, de werking van de indenniteitsprocedure, de instelling van commissies, enz. enz. Wij hebben gelezen dat de regering veel waarde hecht aan uniformiteit bij afwegingen op dit vlak. In het kader van dit debat laten wij het bij deze vaststelling en constateren wij dat deze opvatting van de regering helder is.

De kern van dit wetsvoorstel, mijnheer de voorzitter, is net als bij de herziening van het gemeenterecht ontvlechting van posities en verantwoordelijkheden van de centrale bestuursorganen uit het decentrale bestuur. De politiek moet beter zichtbaar worden, de volksvertegenwoordiging moet worden ontvoegd, moet worden ontdaan van het juk van de gedeputeerden, zoals de gemeenteraad van het juk van de wethouders. Bovendien moet "de politiek" worden toegerust met extra bevoegdheden. Aldus wordt de hoop gesteld op een opleving van de belangstelling voor die politiek. Het CDA heeft in het eerdere debat over dualisering aangegeven dat hierbij grote nuchterheid past, omdat het gemeenterecht of het provincierecht zoals het bestond, niet de oorzaak was van de passiviteit en apathie bij de kiezers en in de samenleving. Het vormt er ook geen substantiële verklaring voor. Dit wil niet zeggen dat wij blasé mogen raken en de ambitie moeten loslaten om binnen de grenzen van wat mogelijk is, eraan mee te werken dat de betrokkenheid van ingezetenen ook bij de politiek in het lokale en provinciale bestuur weer zal groeien.

Het dualiseringstraject biedt hiervoor een aantal goede mogelijkheden. De kern van de operatie is wat ons betreft de ontkoppeling van het ambt van gedeputeerde van het lidmaatschap van de provinciale staten. Maar ook de versterking van de financiële functie van provinciale staten en de toekenning van het recht van enquête daaraan, analoog aan dat voor de gemeenteraad, alsmede de accentuering van de commissaris van de Koning, kan

bijdragen aan het doel van een helder bestuur dat de belangstelling van ingezetenen vermag op te wekken en vast te houden, vooral via een vitale volksvertegenwoordiging: de provinciale staten als hoofd van de provincie.

Net als de vorige keer zeg ik dat het CDA niet alle etappeplaatsen in dit dualiseringstraject aandoet, zoals wij ook bij de schriftelijke voorbereiding hebben aangegeven. Met name het overbrengen van de zware bestuursbevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten, net zoals bij de gemeente van raad naar college, hebben wij van stonde af aan kritisch benaderd. Berichten vanuit gemeenteland – ik noem Groningen, Vlissingen en Arnhem – over allerlei competentiegeschillen versterken ons in deze houding. Wij wezen ook, net als de heer Platvoet zojuist, op de bekering die in dit opzicht de voorzitter van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie heeft vertoond.

Ingrijpende bestuursbevoegdheden die niet het karakter hebben van min of meer mechanische uitvoering, werden tot op heden genomen in de Statenzaal, in het openbaar met de oppositie erbij, vatbaar voor amendering, commissariaal voorbereid enz. In hoeverre overbrenging van dit type zware bestuursbevoegdheden naar de beslotenheid van de kamer van het college de transparantie bevordert en de belangstelling van burgers stimuleert, is voor ons nog onverkort twijfelachtig of zelfs onwaarschijnlijk. Wij zullen hierover bij de overbrenging van de bestuursbevoegdheden in medebewind en de herziening van de Grondwet verder debatteren.

Het CDA is door de beantwoording van haar vragen bij de schriftelijke voorbereiding deels tevredengesteld. Dit geldt voor de erkenning van het recht van de volksvertegenwoordiging om een staande uitnodiging te doen uitgaan naar de leden van het dagelijks bestuur, waarvoor onze fractie overigens reeds pleitte bij de behandeling van de wet Dualisering gemeentebestuur. Minister De Vries wilde hier toen nog niet aan, maar het is nu toegezegd.

Verder noem ik de ongrondwettigheid van artikel 81. De regering heeft nu, eigenlijk in 5e instantie, na beide schriftelijke ronden bij de voorbereiding van de behandeling van de wet Dualisering gemeentebestuur en in de plenaire behandeling daarvan, en

in de eerste ronde van de schriftelijke voorbereiding van dit wetsontwerp, vastgesteld dat artikel 81 inderdaad in strijd met de Grondwet is. Het is goed dat de regering aankondigt, de Provinciewet en de Gemeentewet zo spoedig mogelijk in een aanpassingswet op dit punt te zullen bijwerken, waarmee deze allengs slepende discussie tussen regering en onze fractie kan worden beëindigd.

Een punt is ook nog het wegvallen van het beroep op de bestuursrechter. Het werd in de nadere memorie van antwoord opnieuw helder dat het wegvallen van bestuursrechtelijke bescherming tegen besluiten van provinciale staten om iemand al dan niet toe te laten tot de volksvertegenwoordiging kwalijk kan uitpakken. De regering stelt terecht dat nu zo'n besluit van provinciale staten formele rechtskracht heeft, "een uitspraak van de burgerlijke rechter daarin in beginsel geen verandering kan brengen". Dit komt erop neer dat bij de realisering van een grondrecht, het passieve kiesrecht, van geen enkele rechter effectief de hulp kan worden ingeroepen. Is de regering van opvatting dat wij op termijn in deze situatie, die overigens niet door haar toedoen is ontstaan, maar door toedoen van de Tweede Kamer, moeten berusten?

Dan het voorzitterschap bij ontstentenis of ziekte van de commissaris van de Koningin. De beantwoording van de vragen van het CDA over wie nu eigenlijk de staten voor een vergadering bijeenroept, roept nog wel nieuwe op. De regering stelt dat uit artikel 75 voortvloeit dat bij ontstentenis of verhindering de voorzitter oproept en agendeert, dus niet de loco-commissaris. Nu vinden wij dit vanuit de dualistische doctrine wel logisch, maar er wordt in artikel 19 toch nadrukkelijk van de commissaris van de Koningin gesproken en niet, zoals elders in de Provinciewet met betrekking tot de statenvergadering, van de voorzitter. Zou het dan niet meer in de rede liggen om aan te geven dat het recht op oproeping een attribuut is van het voorzitterschap en niet van het ambt van commissaris? Wij zijn hiervan overigens bepaald niet overtuigd, zeker niet nu de Grondwet in dit voorzitterschap in artikel 131 aan het ambt commissaris van de Koning ophangt. Zou de voorzitter – wie dat

Dölle

is, kan overigens van vergadering tot vergadering verschillen – dus ook buiten de commissaris van de Koningin om vergaderingen kunnen bijeenroepen? In ieder geval vragen wij de regering, indien zij bij het standpunt uit de nadere memorie van antwoord blijft, dit nog te bevestigen.

Ten slotte. De CDA-fractie en de regering hebben via de witte stukken uitgebreid gecorrespondeerd over aard en betekenis van de autonome bevoegdheden, een begrip dat in deze specifieke betekenis ingevoerd is door de staatscommissie Lokale democratie en dualisering. Wij komen niet geheel tot elkaar en daar zullen wij ons voorlopig bij neer moeten leggen, maar toch herhalen wij onze benadering nog één keer. De regering onderscheidt autonome of onbenoemde bevoegdheden die op de Grondwet zouden berusten, naast benoemde bevoegdheden die berusten op de Gemeentewet.

Naast die twee categorieën zijn er dan nog medebewindsbevoegdheden. Tot die laatste rekent u volgens de nadere memorie van antwoord (blz. 6) kennelijk ook bevoegdheden die op de Gemeentewet berusten, zoals de bevoegdheid uit artikel 2, lid 1, van de Provinciewet: een recht dat provinciale staten bezitten om het aantal ingezetenen op te vragen bij het CBS. De opvatting dat uitoefening van bevoegdheden uit de Provinciewet medebewind zou moeten zijn, is revolutionair. Wij kunnen ons niet voorstellen dat de regering dit echt bedoelt. Als dit wel zo is, lijkt het erop dat de debatten over autonomie en medebewind die zo fel zijn gevoerd rond de grondwetsherziening 1983 en de herziening van de Gemeentewet 1992 (artikel 108) en waarbij de amendementen van respectievelijk de heren Faber en Schutte dit dispuut leken te hebben beslecht, weer moeten worden opengebroken. Op dit punt komen wij volgende week terug. Als het juist is wat de regering zegt, zou de regering ook op haar eigen standpunt terugkomen, namelijk dat de uitoefening van bevoegdheden zoals gegeven in de Gemeentewet, niet mag worden beschouwd als medebewind. Tot zover de opvatting van de regering.

De CDA-fractie meent dat er naast medebewindsbevoegdheden autonome bevoegdheden bestaan die door de Grondwet zijn gereser-

veerd voor de gemeente en waarbij de gemeentewetgever aanwijst welke bestuursorganen die bevoegdheden uitoefenen. Daarbij is de gemeentewetgever niet vrij, omdat immers de raad het hoofd van de gemeente is. In beginsel kan hij echter toewijzen. Anders dan de regering vermogen wij niet in te zien wat het ertoe doet of een bevoegdheid benoemd is of niet. Wij menen oprecht dat de regering met haar benadering ook in de problemen komt. Zo stelt de regering dat als het college van B en W of van GS een taak ter hand neemt die tot nu toe niet ter hand was genomen, bijvoorbeeld subsidieverlening voor een activiteit die nog nimmer is gesubsidieerd, het college dit niet zou kunnen doen. Een autonome bevoegdheid behoort immers bij de raad. Toch gebeurt dit overal in het land. De verklaring van de regering is dat het college hier eigenlijk een besluit van provinciale staten of van de raad uitvoert. Dat is namelijk het besluit dat genomen is door het ter beschikking stellen van een begrotingspost. Nog afgezien van het feit dat begrotingsposten soms zeer breed zijn of zelfs onbestemd, de post structureel onvoorzien bijvoorbeeld enz., is die opvatting ook in strijd met de jurisprudentie rond de Algemene wet bestuursrecht. Een subsidiebesluit is een zelfstandig besluit, de begrotingspost doet er naar buiten niet toe. Zo zijn er meer voorbeelden. Zou dit overigens waar zijn, dan betekent dit dat in de conflicten die er in Nederland zijn over de vraag wie bevoegd is, het college of de raad, dit steeds de raad zou zijn. Het gaat immers heel vaak om geld. Het zou een oplossing zijn, maar naar ik vermoed niet de oplossing die de regering wil.

Zo zijn er meer punten waarvan wij eerlijk menen in de debatten over de dualisering, dat zij aangeven hoe moeilijk de opvatting van de regering is te handhaven. Overigens is onlangs het boek Gemeenterecht van E. Brederveld, zesde druk, verschenen, het eerste grote boek na de behandeling van de Dualiseringswet gemeentebestuur. Ook hij hekelt dit onderscheid zeer scherp, zoals overigens ook wordt gedaan door Koning en anderen. Wij zouden het op prijs stellen als de regering op deze kwestie bij de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet finaal zou terugkomen. In elk geval kan ik wel zeggen dat ik de opvatting dat

uitoefening van de Gemeentewet medebewind is, in de fractie aan de orde zal stellen. Het lijkt mij een heel bijzondere en zeer onwenselijke opvatting.

Wij zullen het wetsvoorstel steunen, maar wij zullen ook de evaluatie van het voorstel bovengemiddeld aandachtig volgen. De provincie heeft ouderoude geboortepapieren en heeft door de eeuwen heen, maar zeker ook na 1850 het openbaar bestuur geschraagd. Het is geen spectaculaire overheid. Dat geef ik de heer Witteveen toe, maar zij is bepaald geen schim voor veel burgers in dit land: Friezen, Groningers, Drenten, Limburgers of Brabanders. Het is geen spectaculaire overheid. Zij leidt inderdaad niet tot dranghekken bij de stemlokalen. Zij vormt echter wel een soms stille kracht die zich nog wat onwennig bekeert tot nota's vol half-Engelstalig turbomanagement. Het blijft een belangrijke overheid, die in het CDA-verkiezingsprogramma terecht veel aandacht krijgt. Het is een overheid die haar rechtvaardiging niet in de allereerste plaats zoekt in opkomstcijfers, maar in haar prestatie en functioneren in het openbaar bestuur. Wij hopen dat deze wet ertoe kan bijdragen dat deze overheid wat meer in het licht wordt getrokken, zodat meer ingezetenen geïnteresseerd en hopelijk zelfs betrokken raken.

Toegegeven moet worden dat het grote debat over de plaats van de provincie in het Koninkrijk der Nederlanden en in de Europese Unie in de 21ste eeuw bij een andere gelegenheid moet worden gevoerd. Hopelijk kan dan uitsluitend worden gegeven over de werkelijke betekenis van de middenverdieping van het Huis van Thorbecke in de 21ste eeuw. Wij hebben het debat over dit wetsvoorstel daarvan losgekoppeld en het beperkt tot de dualisering op zich.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mijnheer de voorzitter. In dit debat mag ik zowel de SGP-fractie als de ChristenUnie-fractie vertegenwoordigen.

In de memorie van antwoord d.d. 9 december jongstleden werd de Kamer nog bezworen dat het van groot belang was dat de Kamer het voorliggende wetsvoorstel nog vóór het kerstreces zou behandelen én aanvaarden. Daar is het niet van

Holdijk

gekomen en de vraag is dus wat de gevolgen zijn van het feit dat wij het voorstel eerst vandaag behandelen. In de memorie van antwoord staat: "Indien het wetsvoorstel pas op 14 januari 2003 door de Eerste Kamer wordt aanvaard, kunnen er problemen ontstaan rondom de kandidaatsstelling voor de statenverkiezingen." De voor de hand liggende vraag is uiteraard welke concrete schadelijke gevolgen aan het niet voldoen aan het verzoek van de regering verbonden zijn, mede in het licht van het feit dat al was besloten om de dag van de stemming voor de statenverkiezingen te verschuiven van 5 maart naar 11 maart.

Het moge duidelijk zijn dat onze fracties, gelet op de demissionaire status van het kabinet, van oordeel waren dat het wetsvoorstel voorlopig niet behandeld zou moeten worden. Daar kom ik nu niet uitvoerig op terug. In het interpellatiedebat in deze Kamer op 26 november jongstleden met de minister-president is over de inhoud van het begrip "demissionair" het nodige en voldoende gezegd. Wél wil ik nog gezegd hebben dat het onverdroten voortzetten van de procedure voor het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden in mijn ogen niet past bij de demissionaire status van het kabinet. Dit nog afgezien van mogelijke inhoudelijke bezwaren. Sprekend over de demissionaire status, kan ik grotendeels onderschrijven wat de heer Platvoet over een demissionair college van gedeputeerde staten heeft gezegd.

Los hiervan bestonden en bestaan er bij onze fracties ook andere procedurele bedenkingen tegen het wetsvoorstel en de behandeling daarvan op dit moment. Wij waren er voorstanders van dat éérst een grondige evaluatie van de hier bijna een jaar geleden behandelde Wet dualisering gemeentebestuur had plaatsgevonden. Wat er thans voor handen is over de evaluatie van die wet kan ons nog nauwelijks iets leren over de ervaringen met het dualiseringsproces in de gemeenten. Als er straks fouten of onvolkomenheden in die wet blijken te schuilen, worden die vandaag dubbelop begaan. Dat lijkt me geen aanbeveling verdienen, noch voor de regering noch voor deze Kamer.

Onze reserves bij de analyse die aan het dualiseringsstreven ten grondslag ligt én de doeleinden die

ermee worden beoogd, zijn in grote lijnen nog dezelfde als die wij een jaar geleden naar voren brachten over de dualisering van het gemeentebestuur. Het heeft geen zin die te herhalen. Zij spreken echter nog sterker bij de provincie dan bij de gemeente. Zo is ons stellige vermoeden. Dat lijkt gegeven met de positie van de provincie in de bestuurlijke inrichting van ons land. De provincies vormen het middenbestuur en hebben als zodanig zeer of tamelijk beperkte manoeuvreerruimte. Dat is een gegeven dat wellicht in hoge mate de verklaring is voor het feit dat provinciale staten-leden zich meer als medebestuurders en minder als initiatiefrijke volksvertegenwoordigers opstellen. Ik zou niet willen stellen, zoals de regering in de stukken doet, dat de leden van provinciale staten zich hun rol als volksvertegenwoordiger onvoldoende bewust zijn. Wél hebben zij te maken met het feit dat de burger de provincie zogezegd "niet ziet zitten". Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat relatief steeds minder burgers een wezenlijke binding met "hun" provincie ervaren. In het in 1950 verschenen gedenksboek "De Provinciale Wet honderd jaar" komt men nog een bijna twintig pagina's omvattende beschouwing van de hand van een lid van de Staten van Limburg tegen over het provinciaal burgerschap. In hetzelfde gedenksboek is in een klein kadertje een uitspraak van dr. J.P. Kruijff uit 1940 opgenomen, luidende: "De geestelijke idee 'Nederland' is gediend met een actieve aanhangelijkheid van een rij van streekbevolkingen, ieder op zichzelf bewust van eigen aard, maar toch trots op het door hen gediende en voor hen dienende geheel." Het is een aardig citaat, maar naar het ons voorkomt toch iets uit een voorbij tijdperk. Ook al lijkt de aandacht voor het streekeigene de laatste jaren wat toe te nemen, men kan niet stellen dat dit zich rechtstreeks vertaalt in bijvoorbeeld een hogere opkomst bij de statenverkiezingen. Het is voorlopig mijn overtuiging dat de belangstelling voor de staten matig zal blijven zolang provincies niet in betekende mate bijvoorbeeld voor uitkeringen zorgen en/of belastingen heffen. De portemonnee is, zo wil mij voorkomen, nog altijd één van de meest effectieve middelen om betrokkenheid te activeren. Met andere woorden, als het taken- en

bevoegdhedenpakket van de provincies niet wijzigt – ik zeg niet dat ik daar een voorstander van ben – zolang zal de betrokkenheid van de burger matig tot zeer matig blijven, verwacht ik. Pas wanneer wijziging en uitbreiding van het taken- en bevoegdhedenpakket het geval zal zijn, zal zich een urgentiegevoel van de kiezers meester kunnen maken en zullen de verschillen tussen de politieke partijen op provinciaal vlak wellicht duidelijker worden dan zij tegenwoordig dikwijls zijn. Het voortdurend prediken van het idealistische beeld hoe de provincie als zelfstandige bestuurslaag zou moeten zijn, richting de kiezers, terwijl de werkelijkheid daar ver van af staat, heeft weinig effect, zo is mijn taxatie.

Verder vrees ik dat ook de interactieve beleidsvorming zoals die thans gestalte krijgt – dat proces is in mijn ogen inmiddels sterk verambtelijkt – aan het primaat van de politiek en van provinciale staten bepaald geen bijdrage zal leveren. Eerder vrees ik verdere marginalisering van de positie van de staten en de statenleden. Ik ben zeer benieuwd wat de visie van de minister op dit punt is. Hij zal daar ongetwijfeld een visie op hebben.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De marginalisering van de positie van de staten betreft een vrees die ik ook heb geuit, evenals anderen. Daarbij doel ik met name op de bevoegdheidendiscussie, respectievelijk het overhevelen van bevoegdheden. Welk element in de huidige wet geeft echter naar uw mening aanleiding tot die constatering?

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb in de laatste zinnen die ik uitsprak, een relatie gelegd tussen een mogelijke marginalisering van de staten en het proces van interactieve beleidsvorming, niet vanwege het idee van de interactieve beleidsvorming als zodanig maar wel vanwege de wijze waarop dat, zoals ik het waarneem, vorm krijgt, waarbij niet de statenleden de centrale rol spelen maar de ambtenaren van de provincie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Deelt u niet mijn opvatting dat ook als je het hebt over de bevoegdheidendiscussie en de uitkomst daarvan zoals de regering het voor zich ziet, dit die marginalisering tot gevolg zou kunnen hebben?

Holdijk

De heer **Holdijk** (SGP): Ik heb daar in mijn bijdrage geen expliciete aandacht aan besteed, maar ik ben voorshands geneigd om die opvatting, uw opvatting, wat dat betreft te onderschrijven.

Voorzitter. Ik vind dat ik van mijn kant nu voldoende aandacht heb besteed aan de in onze ogen toch wel hoog gegrepen doelstellingen van het dualiseringsproces wat de provincie betreft. Ik zou nu bij enkele inhoudelijke aspecten van het wetsvoorstel stil willen staan.

Om te beginnen zouden wij onze instemming willen betuigen met de constatering van de regering in de memorie van antwoord aan deze Kamer dat de rol en taken van de provincie de afgelopen jaren ingrijpend zijn gewijzigd en dat er sprake is geweest van een duurzaam proces van versterking van de positie van de provincie. Het wetsvoorstel wil daarin dan ook geen wijziging brengen. Dat lijkt ons op dit ogenblik een goed uitgangspunt. Het is winst dat er voor het eerst sinds jaren geen discussie is over het bestaansrecht van de provincies als zodanig, los van alle mogelijke discussies over landsdelen enz.

Veranderingen betreffende het interne functioneren van het provinciebestuur zijn onvermijdelijk. Ook de als overwegend technisch aangeduide wijziging van de Provinciewet die op 1 januari 1994 in werking trad, bevatte een belangrijke structurele wijziging. Ik denk dan onder andere aan artikel 49 van de Provinciewet dat toen werd geïntroduceerd en waarbij op provinciaal niveau de vertrouwensregel werd ingevoerd. Provinciale staten konden vanaf toen één of meer gedeputeerden ontslag verlenen, indien dezen het vertrouwen van provinciale staten niet meer bezitten. Daardoor kreeg de structuur van het provinciaal bestuur een parlementair en tevens een sterker dualistisch karakter. Provinciale staten werden daardoor van een beleidsbepalend veel meer een beleidscontroleerend orgaan. Men is in die lijn over provinciale staten gaan spreken als ware het een provinciaal parlement. Daarbij wordt echter nog weleens vergeten, zo komt het mij voor, dat een provinciaal parlement een andere positie inneemt dan het nationale parlement; men is al te gauw geneigd die parallelie te trekken. Decentrale lichamen dienen bij hun functioneren

in een bepaald organisatiestelsel immers ook altijd rekening te houden met het feit dat zij een onderdeel vormen van een groter geheel, de eenheidsstaat. Dit manifesteert zich alleen al door het feit dat in de decentrale organisaties een door het Rijk benoemde voorzitter participeert, op wie de regels van een parlementair stelsel slechts in beperkte mate van toepassing zijn.

Dat een lid van provinciale staten geen gedeputeerde kan zijn – zoals thans in artikel 13, eerste lid, onder h, wordt voorgesteld – is wel een wezenlijke structurele verandering maar bepaald geen nieuwe gedachte. Reeds Buys en De Monchy pleitten in hun tijd tegen het betreffende, toen nog bestaande grondwetsartikel dat voorschreef dat de staten het college van GS moesten benoemen "uit hun midden". Ook Van der Pot bevond zich onder degenen die zich tegen deze bepaling verklaarden.

Het geldt niet voor alle thans voorgestelde structurele wijzigingen, maar het is mijn overtuiging dat ook de huidige structuur van het provinciaal bestuur de nodige mogelijkheden biedt voor het dualistisch functioneren van dat bestuur. In dat opzicht ben ik het evenzeer eens met de heer Platvoet die daarover eerder sprak. Dat gegeven, betreffende de mogelijkheden die de huidige structuur biedt, maakt de urgentie van het wetsvoorstel in onze ogen dan ook betrekkelijk. Veel hangt af en zal blijven afhangen van de mensen en de politieke partijen die in deze beoogde structuur moeten functioneren.

Voorzitter. Tot slot zijn er nog enkele concrete punten waar ik de vinger bij zou willen leggen.

In de eerste plaats betreft dit het volgende. Als het gaat over de betrokkenheid van provinciale staten bij bestuursbevoegdheden van gedeputeerde staten in medebewind, lees ik in de memorie van antwoord: "Aan provinciale staten komt derhalve uitsluitend een formele kaderstellende bevoegdheid ten aanzien van de uitoefening van een bepaalde bestuursbevoegdheid door gedeputeerde staten toe, indien de medebewindswet waarop de bevoegdheid van gedeputeerde staten is gebaseerd ook uitdrukkelijk aan provinciale staten deze kaderstellende bevoegdheid toekent." Mijn vraag bij deze passage is of ik het daarin verwoorde standpunt van de regering

zó moet verstaan dat hiermee in feite ongedaan wordt gemaakt de in 1994, bij de laatste herziening van de Provinciewet, in artikel 145 Provinciewet (thans artikel 144) als nieuw geïntroduceerde bevoegdheid van provinciale staten om algemene regels te stellen waarmee gedeputeerde staten en andere provinciale bestuursorganen bij de uitoefening van hun medebewindstaken rekening moeten houden. Indien dit het geval is, moet dan niet geconcludeerd worden dat met deze wijziging een stap terug wordt gedaan?

In de tweede plaats leg ik de vinger bij de mijns inziens merkwaardige invulling en uitwerking die de regering geeft aan het voorgestelde artikel 1, tweede lid, Provinciewet. Ik verwijs naar de memorie van antwoord, bladzijden 24 en 25, en naar de nadere memorie, blz. 6. In genoemd artikellid is expliciet en exclusief aan provinciale staten de bevoegdheid toegekend om bij het CBS inlichtingen te vragen over het aantal inwoners van de provincie ten behoeve van de vaststelling van het aantal statenleden voor de volgende zittingsperiode van provinciale staten. Het lijkt mij nauwelijks voor betwisting vatbaar dat het hier een typische uitvoeringsbevoegdheid betreft, die echter met uitsluiting van gedeputeerde staten aan provinciale staten wordt toegekend. Ondanks de antwoorden ter zake op vragen van de CDA-fractie is ons de argumentatie niet duidelijk, in elk geval heeft deze ons niet overtuigd. Onze vraag is derhalve of hier niet van een merkwaardige inconsequentie ten opzichte van de algemene nieuwe regel sprake is.

In de derde plaats wil ik nog eens de door onze fracties in het voorlopig verslag verwoorde verwondering uitspreken over het feit dat als gevolg van amendering door de Tweede Kamer afgezien wordt van het verplicht stellen van een provinciale rekenkamer. Gezien de schaal van de provincies, die van geheel andere orde is dan van veel gemeenten, vonden wij het voorstel van de regering volstrekt aangewezenen. Wij betreuren het dan ook dat zij op dit punt overstap is gegaan. Dit was nu juist een structurele wijziging waarvoor de wetswijziging onmisbaar was.

Afsluitend, voorzitter, kom ik tot een voorlopige conclusie. Duidelijk moge geworden zijn dat onze fracties op dit moment geen behoefte

Holdijk

hebben, zowel op inhoudelijke als procedurele gronden, aan het voorstel zoals het er nu ligt. De wenselijkheid van een gelijklopend en gelijkvormig gemeente- en provincierecht weegt ook voor ons echter zwaar, maar is – dat zijn wij met de regering eens – géén doel op zichzelf. Ook dat is een uitspraak van de regering, zo mag ik misschien in de richting van de heer Dölle opmerken die daaraan refereerde.

Voorzitter. Wij wachten de reactie van de regering op onze beschouwingen en vragen met grote belangstelling af.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter. De heer Remkes is in zijn hoedanigheid van minister dan wel nieuw in dit huis, maar hij is geen vreemdeling hier en als hij in de memorie van antwoord spreekt over "leden van de OSF" dan bedoelt hij daar iets mee. Ik ben zo vrij om dat zo te interpreteren dat hij erg enthousiast is over de wijze waarop OSF opereert: met provinciale partijen die niet op lokaal noch op nationaal niveau zijn vertegenwoordigd en waarmee dus eigenlijk smool wordt gegeven aan de provincie, wat met dit wetsvoorstel in feite ook wordt geprobeerd. Als dit niet zo is, hoor ik dat graag van de minister.

Is er aanleiding om van sjabloonwetgeving te kunnen spreken? Is het voor de hand liggend om wat nu voor de gemeenten wordt uitgetoet, zomaar naar provinciaal niveau te verschuiven en daarop van toepassing te verklaren? Daar hebben wij geen fundamenteel debat over gevoerd, zodat ik aanneem dat het demissionaire kabinet dit ook eigenlijk als vanzelfsprekend aanneemt. Ik vraag mij dan toch af waar het dit vandaan haalt, want zo vanzelfsprekend is het niet. Als wij op hoger schaalniveau gaan kijken, bijvoorbeeld naar het Rijk en de relatie tussen kabinet en Tweede Kamer, dan zien wij dat het dualisme dat daar oorspronkelijk aan ten grondslag ligt, onmiddellijk is uitgeschakeld door een regeerakkoord te sluiten, zodat het weer zo monistisch is als wat dan ook. Dat monisme straalt zelfs door naar dit huis, in die zin dat een aantal partijen vindt dat als het in de Tweede Kamer is afgesproken, het hier ook zou moeten gelden.

Kijkende naar de inhoud moet ik het volgende opmerken ten aanzien van het gemeentelijk niveau, ten opzichte waarvan bij de provincie toch duidelijk sprake is van kaderstellend werk. Welnu, ik moet mij dan voorstellen dat provinciale staten in de toekomst kaders gaan stellen aan dit kaderstellende werk, hetgeen dus betekent: metakaderstelling. Ik denk dat als het gaat om het streven naar helderheid voor de burgerij en meer profiel voor de burgerij, dit niet een bijdrage is die daartoe leidt. Het is een soort metabestuur dat wij daar gaan creëren, waarvan ik mij afvraag of dit veel voordelen zal bieden.

Het kabinet vindt dat wij nu af moeten van het inclusief bestuur; vandaar de overheveling van bevoegdheden van provinciale staten naar GS. Daarmee krijg je toch dat een bepaald stuk democratie niet langer is gelegitimeerd, en al helemaal niet doordat nu leden van GS ook van buiten kunnen komen en niet gekozen zijn. Als ik dat zo zie, vraag ik mij af of dit een bijdrage is aan de pluriformiteit en de transparantie zoals die met dit wetsvoorstel worden beoogd.

Een ander element dat ik wil noemen, betreft het feit dat de inhoud van wat er op provinciaal niveau moet gebeuren, in beweging is. Is dit nu een trend naar het optuigen van de provincies of naar het aftuigen daarvan? Van optuigen zou je kunnen zeggen dat het erom gaat een soort schaalvergroting na te laten, het meer bevoegdheden bij provincies leggen en het uitbreiden van de mogelijkheden van de provincie. Ik dacht dat deze trend aanvankelijk ook was ingezet toen de discussie over het bestaansrecht van de provincie werd afgerond. Ik zie echter ook kaderwetgebieden, randstadregiosamenwerking, deelprovincies en landsdelen. Is daar geen interferentie te duchten met de voorstellen die hier worden gedaan? Is het wel verstandig om nu in te vriezen wat nog in beweging moet komen om veel adequater te kunnen inspelen op de vraagstukken die wij op een hoger schaalniveau dan het lokale en op een lager schaalniveau dan het nationale moeten behandelen? Ik hoor hierover graag nader.

De commissaris van de Koning blijft een benoemde functionaris terwijl de burgemeester gekozen wordt. De sjabloonwetgeving wordt dus niet echt consequent doorgezet.

Wat is daarvan de betekenis, of gaan wij dat nog repareren? Is er dan geen reden om tot uitstel over te gaan en deze zaken in één keer goed te regelen? Dan kan ook meteen geprofiteerd worden van de ervaringen die op het gemeentelijke schaalniveau zijn opgedaan. In antwoord op de vraag hoe het met de evaluatie staat, zegt de minister immers dat hij genuanceerd positief is. Als je de nuances wat zwaarder laat wegen en wat om je heen kijkt, kun je evengoed stellen dat het genuanceerd negatief is. Het spitst zich allemaal toe op het feit dat de bevoegdheden weliswaar zijn overgedragen maar dat met de verantwoordingsplicht getobd wordt. Dat is een zwakke positie. Er is ook wel sprake van verantwoording achteraf. Er ontstaat een situatie waarbij geen enkel initiatief meer ligt bij de gekozen vertegenwoordigers. Ik vraag mij af, of dat wel een gunstige ontwikkeling is.

Wat gaat het allemaal kosten? Die vraag moet natuurlijk altijd gesteld worden, maar als dat moet gebeuren in een situatie waarin elk dubbeltje moet worden omgedraaid en er geen enkele indicatie is van die kosten, kan men zich afvragen of het verstandig is om deze wijziging op dit moment door te voeren. Het gaat immers ten koste van middelen voor zorg, veiligheid en onderwijs.

Samenvattend, voorzitter, ik sta niet onwelwillend tegenover het wetsvoorstel, ervan uitgaande dat daarmee provinciale partijen geen filiaalhouders zijn van nationale partijen. In dat opzicht kan ik vóór dit wetsvoorstel zijn. Gezien die problemen die op provinciaal niveau moeten worden behandeld, is er echter veel te weinig sprake van een provinciaal profiel. Er is ook onduidelijkheid over regionale samenwerking dan wel samenvoeging. Het wetsvoorstel is te weinig onderbouwd. Er is geen evaluatie beschikbaar van de dualisering op gemeentelijk niveau die zou kunnen leiden tot de conclusie dat het vanzelfsprekend ook op provinciaal niveau moet gebeuren. Het voorstel is op een aantal punten ondoordacht en er is sprake van interferentie en onduidelijkheid over kosten. Waarom moeten wij dit wetsvoorstel op dit moment aanvaarden? Er bestaat toch geen enkel probleem om dat op een later moment te doen, te meer omdat er ook met betrekking tot de omvang van de provinciale staten

Bierman

nog het een en ander ligt? Waarom doen wij het niet in één keer goed? Als een eventueel carnavalsreces een argument geweest is om dit wetsvoorstel iets eerder te behandelen en dit reces er nu toch komt, kunnen wij toch in een later stadium op dit vraagstuk terugkomen? Kortom, ik ben buitengewoon geporteerd voor uitstel. Wij geven daarmee de minister bovendien de gelegenheid om de demissionaire status op zijn manier in praktijk te brengen.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. De eerste vraag die mij kwelt, is waarom wij eigenlijk niet de ordelijke weg bewandelen. Als er een calamiteit is, gaan wij rustig door weilanden en greppels om een bocht af te snijden als dat tijd spaart, maar als er geen sprake is van een calamiteit bewandelen wij toch de gebaande wegen? Waarom wijzigen wij niet eerst de Grondwet en daarna de Provinciewet? Wij deden dat ook niet voor de Gemeentewet. Wij komen immers de Grondwet steeds tegen in de discussie: bij vragen over het hoofdschap van de staten, bij afbakening van het verordeningsbegrip, bij vragen over de positie van de commissaris van de Koning en bij vragen over de spanning tussen artikel 128 Grondwet en artikel 81, eerste lid, waarnaar het CDA in de schriftelijke gedachtewisseling heeft gevraagd. Er wordt steeds verwezen naar een toekomstige – aanstaande misschien – wijziging van de Grondwet, dan wel wordt aangekondigd dat de regelingen in Gemeentewet en Provinciewet zo spoedig en zo goed mogelijk zullen worden aangepast zodat een en ander nog een beetje klopt.

De positie van de commissaris van de Koning is hier al uitvoerig aan de orde geweest. Dat wordt een vreemde positie, er is zelfs sprake van een zekere ongerijmdheid zoals de heer Platvoet uit de stukken citeerde. Wij hebben tijdens het debat over de dualisering van het gemeentebestuur ook geconstateerd dat de positie van de commissaris van de Koning vreemd is. Ik kom daarop nog terug.

De minister wil de wet graag ingevoerd hebben op een zodanig tijdstip dat hij geldig is voor de nieuwe statenperiode. Waarom eigenlijk? Wat is de haast? Een

argument om het vier jaar uit te stellen, is dat er dan eerst een ordelijke grondwetswijziging kan plaatsvinden en bekeken kan worden hoe de wet inzake dualisering van de gemeente uitpakt. Zoals de heer Bierman zojuist zei: genuanceerd positief kan ook genuanceerd negatief zijn.

Natuurlijk zijn er ook argumenten tegen uitstel, zoals de paralleliteit of equivalentie van het stelsel. De staatscommissie heeft ook geadviseerd voor het provinciebestuur. Bovendien wordt op die manier vier jaar gewonnen voor het betere stelsel. Is het echter wel een beter stelsel? De Raad van State is daarvan niet zo overtuigd en de eerste ervaringen stemmen mij niet onverdeeld optimistisch. Trouwens, zo equivalent zijn die systemen ook weer niet! De minister wil bijvoorbeeld wél de burgemeester direct door de bevolking laten kiezen, maar de commissaris van de Koning niet. Dat maakt een groot verschil. D66 is al 35 jaar voor een gekozen burgemeester én een gekozen commissaris van de Koning. Wij hebben dat steeds gezegd in een niet-duaal stelstel. Wij hadden een beeld hoe dat moest gebeuren. De burgemeester en de commissaris van de Koning worden gekozen op basis van een programma en kunnen hun eigen ploeg van wethouders of gedeputeerden samenstellen. Wij moeten echter nog nader nadenken over de wijze waarop dat moet gebeuren in een duaal stelstel, want de positie van de burgemeester en van de commissaris van de Koning zijn daarin wel heel anders.

Ik zei bij het debat over de dualisering van het gemeentebestuur het volgende. Ik citeer: "Op dit moment is de burgemeester de benoemde voorzitter van een raad die het hoogste bestuursorgaan van de gemeente is én van het college dat beleidsvoorbereidend en beleidsuitvoerend is. Straks is de burgemeester de benoemde voorzitter van in naam nog wel het hoogste bestuursorgaan" (wij hebben de Grondwet immers nog niet gewijzigd, zo voeg ik er nu aan toe) "maar vooral van een college dat zelfstandige bevoegdheden heeft voor het vaststellen en uitvoeren van beleid. De burgemeester rapporteert aan het orgaan dat dit beleid beoordeelt en zit vergaderingen voor waarin dit beleid, waarvoor hij in hoge mate medeverantwoordelijk is,

eventueel wordt veroordeeld en eventueel ook zijn eigen handelswijze." Dat is toch een zeer merkwaardige constructie? Nu is deze minister bekeerd tot het direct kiezen van de burgemeester door de bevolking – beter laat dan nooit, zeggen wij dan maar! – maar voor de commissaris van de Koning wil hij het bezwaar laten bestaan dat verwoord is in bovenstaand citaat. Waarom wil hij dat, wat is het wezenlijke verschil? Ik zou het op prijs stellen als de minister dat in deze zaal uiteen wil zetten. Als er dan werkelijk sprake is van een wezenlijk verschil, waarom wacht hij dan niet met dit wetsvoorstel totdat de werking van die andere wet is geëvalueerd?

Ik vat samen. De minister is vóór een door de bevolking gekozen burgemeester en tegen een door de bevolking gekozen commissaris. Hij is ook tegen het correctief referendum. Dat laatste heeft hij gemotiveerd in stukken betreffende de tweede lezing van het desbetreffende grondwetherzieningsvoorstel. Ik meen dat er een nieuw wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is ingediend dat hierover gaat. Ik vraag mij af, of dat wel moet worden gedaan door een demissionaire minister. Het betreft immers een politiek uiterst gevoelig onderwerp! Misschien kan de minister vanavond aangeven hoe dat gemotiveerd wordt?

Als de minister zich zorgen maakt over de betrokkenheid van de burger bij de provinciale politiek, zou dan een mogelijkheid voor de bevolking om haar onwelgevallige beslissingen te corrigeren – op een moeilijke manier natuurlijk, niet te gemakkelijk – niet veel effectiever zijn dan een dualiseringsproces dat ertoe leidt dat statenleden niet meer aanspreekbaar zijn op concrete bestuurlijke beslissingen?

Er is nog iets waarvan ik de logica niet echt begrijp. Jarenlang is tegen burgemeester en commissarissen van de Koning gezegd: denk eraan, je bent maar benoemd, je bent niet gekozen, je hebt niet een directe legitimatie van de burgers – ook al was die benoeming dan gebeurd op voordracht uit de gemeenteraad of uit de vertrouwenscommissie van de gemeenteraad – je bent minder gelegitimeerd dan een raads- of statenlid uit de staart van een grote partij. Toen ik commissaris van de Koningin in Gelderland was, werd mij dat vaak gezegd.

Terlouw

In het nieuwe stelsel kunnen wethouders en gedeputeerden van buiten de raad c.q. de staten worden benoemd op voordracht van die raad of die staten. Met hun legitimatie is dan blijkbaar niets aan de hand! Ik vind dat hoogst eigenaardig. Er is dus sprake van benoemingen, het gaat niet om mensen die direct gekozen zijn. Waarom hoor ik niet dat het schadelijk is als dit gebeurt? De gekozen statenleden wordt het hoofdschap straks ontnomen en benoemde mensen gaan de provincie besturen; zo is de nieuwe structuur.

Het is allemaal begonnen omdat de burger zich zo weinig interesseert voor zijn gemeente- en provinciebestuur. De burger interesseert zich veel minder voor het provinciebestuur dan voor de gemeenteraad, kijk maar naar de verkiezingen. Bij de verkiezingen voor provinciale staten is de opkomst veel lager dan bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor provinciale staten wordt vooral gestemd volgens de landelijke trend. De bevolking kent de statenleden en de gedeputeerden niet en kent zelfs vaak de commissaris van de Koningin niet, ook al wordt daarvoor vaak geput uit het arsenaal van landelijk bekende politici. Laten wij daarover echter geen krokodillentranen schreien, dat is nu eenmaal zo en ook deze wet zal dat niet veranderen. Het is een illusie om te denken dat straks de statenleden met hun kaderstellende bevoegdheden de burger gaan enthousiasmeren met hun hoofdlijnen van beleid, terwijl zij het antwoord over een bouwvergunning of een kleine wijziging van een bestemmingsplan moeten schuldig blijven.

In het voorlopig verslag hebben wij gevraagd, of het niet veel zinvoller en in ieder geval effectiever is dat statenleden intensiever in contact treden met raadsleden dan met burgers. Niet dat ik de burgers niet belangrijk vind, maar zij zijn niet geïnteresseerd en raadsleden zijn dat wel. Voor hun beleid zijn de opvattingen van de statenleden van groot belang. De minister heeft geantwoord dat contacten met raadsleden en maatschappelijke organisaties inderdaad belangrijk zijn, maar hij blijft hameren op directe contacten met de burgers. Ik denk dat dit een te prijzige idealisatie is met een vrij klein realiteitsgehalte als je kijkt naar de effecten daarvan.

Laten wij de werkelijkheid onder ogen zien. De minister en ik kennen de provincies van heel dichtbij en kunnen best zeggen dat wij weten hoe het daar ongeveer werkt. De opkomst bij de verkiezingen voor provinciale staten is het laagst en dat zal niet verbeteren. De uitslag wordt bepaald door de landelijke trend en is dus onafhankelijk van de prestaties van gedeputeerden en statenleden. Dat zal niet verbeteren. Deze minister heeft dat aan den lijve ondervonden. Hij was ongetwijfeld een voortreffelijke gedeputeerde en zal teleurgesteld zijn geweest dat hij dit niet terugzag bij verkiezingen, want die volgen immers de landelijke trend. Misschien dat het in Groningen iets minder zo is dan in Gelderland, maar je ziet het altijd. Ik vond dat in mijn tijd echt onaanvaardbaar. Ik zag gedeputeerden en statenleden enorm hun best doen en hard werken en het maakte bij de verkiezingen niets uit. Laten wij dat nu maar onder ogen zien, want zo is het. Dat zal niet verbeteren met dit wetsvoorstel.

De heer **Bierman** (OSF): Met de laatste opmerking ben ik het helemaal eens. Dat is toch het gevolg van het feit dat de provinciale staten bij verkiezingen niet veel meer dan een afspiegeling van de nationale partijen zijn en dus als filiaalhouders te werk gaan? Daarom is het verleidelijk om kopstukken uit Den Haag naar voren te schuiven die het dan ook hebben over "typisch provinciale" aangelegenheden zoals de AOW.

De heer **Terlouw** (D66): Bij gemeenteraadsverkiezingen komen de landelijke kopstukken ook weleens praten. Het zit hem er niet in dat zij dat doen, het zit hem erin dat de bevolking het werk van gedeputeerde staten en van provinciale staten niet volgt. De bevolking interesseert zich er veel minder voor dan voor de vraag of zijn gemeenteraadslid voor haar opkomt; of voor de landelijke verkiezingen, dat zien wij nu. Zij krijgen trouwens een enorme dekking van de media, zoals wij weten. De opkomst is lager dan 50% en deze zal niet verbeteren, ook niet door dit wetsvoorstel, daarover wil ik graag een wedje met de minister afsluiten.

Wij moeten ons de vraag stellen wat wij doen als het 20% wordt. In sommige landen zie je dat gebeuren bij regionale verkiezingen. De

Grondwet schrijft voor dat wij de staten direct verkiezen en dus zijn de staten gehouden om maximale informatie aan de burger te geven, maximale openheid te betrachten en te blijven proberen de burgers daarvoor te interesseren. Dat volgt gewoon uit de structuur en uit de Grondwet.

Wij moeten ons misschien toch afvragen wat wij doen, als dat niet helpt en als de opkomst zo klein wordt dat men zich niet meer gelegitimeerd voelt. Je kunt als oplossing kiezen om de provincies maar af te schaffen, maar daar ben ik tegen. Zij spelen een veel te belangrijke rol. Misschien moeten wij dan naar indirecte verkiezingen, waardoor degenen die het werk doen, beter gelegitimeerd zijn. Het lijkt mij de moeite waard om erover na te denken, als dit wetsvoorstel wordt aanvaard en niet zou helpen om de burger meer voor het werk van de provincies te interesseren.

Ik vind het echt onaanvaardbaar als gedeputeerden, politieke partijen en raadsleden bij verkiezingen niet worden afgerekend op hun beleid. Dat is er aan de hand, als men stemt volgens de landelijke trend en niet volgens het verrichte werk. Dan worden zij niet afgerekend op waarop zij afgerekend horen te worden. Ik vind dat wij dit onder ogen moeten zien. Ik vind het voor die mensen zelf onaanvaardbaar, maar ik vind ook dat die structuur niet deugt en dat wij daarover moeten nadenken.

Er is veel gewezen op het verschil tussen cultuur en structuur bij deze en die verwante wetswijziging. Bij het debat over het voorstel over dualisering van het gemeentebestuur heb ik de heer Elzinga, de voorzitter van de staatscommissie, geciteerd, die zei dat het succes van de nieuwe wetgeving er helemaal van afhangt of de volksvertegenwoordigers en bestuurders het echt willen. Dat is juist. De statenleden raken bestuursbevoegdheden kwijt. Bevoegdheden zijn belangrijk. Je hebt iets aan bevoegdheden. Met bevoegdheden kun je klachten van burgers helpen oplossen. In de toekomst zullen statenleden vaak moeten zeggen: daar ga ik niet over, wendt u tot het college.

De minister zegt dat verschillende functies van de statenleden zijn versterkt. Zij krijgen een eigen griffier, een rekenkamerfunctie, ambtelijke bijstand, fractie-

Terlouw

ondersteuning en wat dies meer zij. Dat is mooi, als je weet wat er gaande is en als je echt geïnformeerd bent. In de nieuwe situatie lijkt het mij gemakkelijker voor de gedeputeerde en voor de commissaris om de statenleden onwetend te houden. Dat is verleidelijk, omdat lastige vragen daarmee worden voorkomen.

Het is van het grootste belang in zo'n nieuwe structuur dat de colleges een open instelling hebben ten opzichte van de statenleden. Voor een deel is dat een wettelijke verplichting, maar voor een groter deel is dat mijns inziens een kwestie van houding en cultuur. Zij moeten het willen. Openbaarheid is de ruggengraat van de democratie, of moet ik zeggen het hart ervan. Alleen bij maximale openbaarheid kunnen burgers meebeslissen. In dit geval kunnen statenleden alleen dan hun controlerende taak naar behoren uitoefenen. Alleen bij maximale openbaarheid kunnen machthebbers, bestuurders of rechters ter verantwoording worden geroepen over hun beslissingen. Door openbaarheid zullen zij die beslissingen beter motiveren en dat draagt weer bij aan de acceptatie van die beslissingen.

Kortom, het college zal de afgenomen bevoegdheden van de statenleden moeten compenseren door openheid, zodat die leden, met hun medewerkers, griffier en rekenkamerfunctie, aangrijpingspunten hebben voor het vervullen van hun taak.

Ik ken geen land waar het ruimtelijkeordeningsbeleid zo belangrijk is als in Nederland. Op dat beleidsterrein spelen provincies een essentiële rol. In mijn ogen is het goed dat die rol sterker wordt. Zoals ik al zei, denk ik niet dat de opkomst bij de statenverkiezingen door dit wetsvoorstel zal verbeteren. Ik vermoed niet dat de burgers zich meer bij het provinciale bestuur betrokken zullen voelen. Dat is jammer, maar het kan wel zijn dat de bestuurskracht van de provincie in een gedualiseerd stelsel zal toenemen. Dat is ook niet zonder belang.

Statenleden besturen straks niet meer. Een klein bestuur kan doelmatiger zijn, dat erken ik. De vraag is of dit opweegt tegen de nadelen. Ik ben benieuwd of de minister ons daarvan kan overtuigen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Het

betoog van de heer Terlouw is kritisch. Hij gaat er wel heel makkelijk van uit dat de medebewindsbevoegdheden in de Grondwet in de vervolgotrajecten worden overgeheveld, maar dat vergt nog debat in beide Kamers. Ik vind zijn betoog haast defaitistisch, omdat hij daarvan uitgaat, terwijl er veel kritiek is op het overhevelen van die bevoegdheden. Ik ben benieuwd naar zijn standpunt bij de discussie die nog komt.

De heer **Terlouw** (D66): De filosofie van de regering bij dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur is, zoals ik het zie, dat gedeputeerden en B en W besturen en dat de raadsleden en de statenleden over de hoofdlijnen van het beleid gaan. Zij hebben de begrotingsbevoegdheid en zij vertellen aan de burger wat de grote lijnen zijn. Dat betekent dat er bevoegdheden moeten worden overgeheveld. Als wij dat niet doen, hebben deze wetsontwerpen niet zoveel zin. Of wij daarvoor zullen zijn, kan ik nog niet zeggen. Ik wacht de evaluatie af van hoe het gaat in de gemeenten. Het lijkt mij zeer de moeite waard om dat te doen. Wij moeten die resultaten en het debat afwachten. Als je niet in discussie wilt gaan over het werkelijk overdragen van die bevoegdheden, zie ik het nut van deze wetsvoorstellen niet in.

De heer **Dölle** (CDA): De heer Terlouw heeft indertijd ook de motie-Platvoet gesteund, waarin wordt gevraagd om een evaluatie. Daarna moet worden bekeken of het zin heeft om zware bestuursbevoegdheden over te dragen. Als de dualisering bestaat uit het ontkoppelen van ambten, het aantrekken van wethouders en gedeputeerden van buiten en het versterken van provinciale staten, hebben wij al heel wat. Is het denkbaar dat een ander hoofdelement, het overdragen van zware bestuursbevoegdheid, er naar aanleiding van de evaluatie uit wordt gehaald en dat wij de rest handhaven?

De heer **Terlouw** (D66): Ik zou daar buitengewoon voor zijn, als bij de evaluatie uit de praktijk blijkt dat raadsleden machteloos worden, wat ik soms hoor van raadsleden. Zij zeggen dat zij niet meer het gevoel

hebben dat zij meebesturen en nog weten wat er gaande is. Als uit de evaluatie blijkt dat die trend zich doorzet, ben ik ertegen dat meer bevoegdheden worden overgedragen. Dat zou dan bij een debat blijken. Als je evalueert, vind ik dat je ook de ruimte moet geven om te zeggen dat het een goede trend is en dat wij in die richting verder moeten.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Tot mijn spijt moet ik constateren dat de viering van carnaval door ambtenaren die belast waren met de voorbereiding van de provinciale statenverkiezingen, door de aandrang tot zorgvuldige voorbereiding in dit huis in gevaar is gebracht. Als geboren Brabander betreur ik dat, maar het doet mij deugd dat de Groninger Remkes met dit argument kwam om ons tot spoed te manen.

Carnaval of niet, als wij dit wetsvoorstel vandaag afdoen, is het nog op tijd om de nieuwe staten net als de gemeenteraden dual te laten opereren. In de ogen van de VVD is het voorliggende voorstel een logisch vervolg op het vorig jaar aangenomen voorstel tot dualisering van de Gemeentewet. De staatscommissie is daar ook van uitgegaan. Door meerdere sprekers is al gezegd dat er een grote analogie is tussen de Gemeentewet en de Provinciewet. Dat is niet omdat wij er een intellectuele discussie over hebben gehad, maar omdat wij dit bij de discussie over de grondwetswijziging in 1983 hebben geregeld. Er is destijds wel degelijk goed over nagedacht. Wij moeten er als kamerleden ook zelf over nadenken en het niet alleen aan anderen overlaten.

De VVD is altijd voorstander geweest van zuivere en duidelijke bestuurlijke verhoudingen. Wij denken dat het voorstel hieraan een bijdrage kan leveren. Met de dualisering van het provinciaal bestuur worden bestuur en controle op het bestuur uit elkaar gehaald, zodat men niet langer zichzelf controleert. Dat schept duidelijkheid voor bestuurders, politici en burgers. Een belangrijk argument voor ons is dat dit de effectiviteit van het bestuur ten goede kan komen.

De voordelen die aan dualisering van het gemeentebestuur zitten, gelden voor ons ook voor het provinciaal bestuur. Ik zal niet

Luijten

herhalen waarom de VVD voor dualisering is. Dat heb ik vorig jaar al te berde gebracht. Ook hier geldt dat de cultuur niet wordt veranderd door een andere structuur. Een structuur kan wel helpen om de cultuur te veranderen, maar het zijn uiteindelijk de mensen zelf die er invulling aan moeten geven. Wij danken de minister voor de beantwoording van de vragen die door mijn fractie zijn gesteld.

De VVD-fractie blijft het ongelukkig vinden dat de behandeling van het wetsvoorstel dat beoogt het aantal statenleden terug te brengen, op initiatief van het CDA is uitgesteld. De minister heeft hierop geantwoord dat deze wetsvoorstellen los van elkaar moeten worden gezien, omdat zij andere zaken beogen en dat het niet behandelen van dit voorstel geen consequenties heeft voor de inwerkingtreding van het huidige dualiseringsvoorstel.

Volgens de VVD kan die opvatting niet helemaal standhouden. Als het voorstel tot vermindering van het aantal statenleden tegelijk met het huidige voorstel was aangenomen, zouden er in de toekomst minder gelden naar de provincie vloeien, aangezien het aantal stoelen in de statenzalen dan zal afnemen. Wij staan nu op het punt om de Provinciewet principieel en ingrijpend te veranderen. Wij betreuren het dat wij straks weer spreken over een ingrijpende verandering, namelijk het verminderen van het aantal statenleden. Voor ons is de provincie een bestuurslaag die een belangrijke rol speelt bij de inrichting van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Als wij daarin veranderingen aanbrengen, denk ik dat wij zorgvuldigheid moeten betrachten. Het had ons deugd gedaan als wij dat in één keer hadden kunnen doen en niet over vier jaar weer moeten ingrijpen in het aantal stoelen. Ik denk dat het draagvlak om het aantal stoelen terug te brengen, hierdoor vermindert en dat het moeilijker zal worden om dit erdoor te krijgen.

Behalve deze inconsequentie denken wij ook dat dit verspilling van geld is in tijden van economische achteruitgang, waarbij ingrijpende bezuinigingen moeten worden afgekondigd. De minister heeft becijferd dat het om bijna 1 mln euro per jaar gaat. Wat ons betreft hadden deze 4 mln beter besteed kunnen worden. Nogmaals, wij vinden dat

staten die groeien naar een omvang van bijna honderd leden, in geen verhouding staan tot het parlement of gemeenteraden van grote steden.

Het wetsvoorstel is schriftelijk voorbereid, maar het is verder niet behandeld. Het hangt nog ergens. Misschien mag ik deze vraag niet aan een demissionaire minister stellen, maar ik wil toch weten wat de regering gaat doen. Het wetsvoorstel is niet aangenomen en niet afgewezen, maar het zweeft ergens. Moet de Kamer het weer op de agenda zetten of komt de minister nog met iets? Daar heb ik nog geen duidelijk antwoord op gekregen.

De VVD-fractie heeft gevraagd naar de procedures en de praktijk bij de actieve informatieplicht die het college van B en W heeft. De minister zegt dat uit de evaluatie is gebleken dat in 55% van de gemeenten hierover nog geen afspraken tussen raad en college zijn gemaakt. De uitvoering van de actieve informatieplicht is de verantwoordelijkheid van het college van B en W en het is niet verplicht om hierover afspraken te maken met de raad.

Het voorstel waarover wij vandaag spreken, geeft wel enige duidelijkheid over de inhoud van de informatieplicht van gedeputeerde staten, maar veel formuleringen zijn heel algemeen gesteld. Welke informatie hebben de provinciale staten nodig om goed te kunnen functioneren? Wanneer de wetgever over deze verplichtingen geen duidelijkheid geeft, bestaat het gevaar dat de informatieplicht via jurisprudentie wordt ingevuld. Was het dan niet beter om gedeputeerde staten te verplichten om hierover afspraken te maken met de staten dan wel materieel tot een duidelijkere afbakening te komen?

Voorzitter. De heer Dölle van het CDA heeft in de schriftelijke voorbereiding vragen gesteld over de werking van de gedragscodes voor de leden van provinciale staten. De minister antwoordt dat de gedragscodes een interne functie hebben en dat derden hierop geen beroep kunnen doen. Bedoelt de regering dat derden hierop ook geen beroep kunnen doen op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur? Die geven immers aan dat de overheid zich in haar handelen dient te houden aan de eigen regels en dat derden, dus ook de burgers,

zich moeten kunnen beroepen op consequent bestuur van de overheid.

De VVD had niet de bedoeling om de behandeling van dit wetsvoorstel aan te grijpen om uitgebreid stil te staan bij de taak en de rol van de verschillende overheden in ons staatsbestel. De antwoorden van de minister op vragen van bijvoorbeeld mijn collega Platvoet van GroenLinks lokken ons echter toch uit om daarover een enkele opmerking te maken. Ook voorgaande sprekers hebben die verleiding niet kunnen weerstaan. De regering haalt nog eens de notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur van februari 1999 aan. Daarin werden een drietal tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van provincies en gemeenten genoemd. Het ging om de volgende problemen. Ten eerste, er zou een onheldere verantwoordelijkheid zijn met betrekking tot het interne functioneren. De verantwoordelijkheden zouden niet duidelijk zijn afgebakend. Ten tweede, er was sprake van onvoldoende erkenning en facilitering van de in de bestuurlijke praktijk bestaande behoefte aan flexibele taakbehartiging en samenwerking. Ten derde, er was sprake van een vermindering van de slagkracht van het openbaar bestuur als gevolg van een toename en opeenstapeling van vaak langdurige inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures, ook in de verhoudingen tussen de bestuurslagen onderling. De regering constateert dat het voorstel dat wij vandaag bespreken, vooral een oplossing biedt voor het eerste probleem: de onheldere verantwoordelijkheden met betrekking tot het interne functioneren van de provincies. Dat vindt mijn fractie te mager. Een belangrijke reden voor de VVD om in te stemmen met de dualisering is ook om de noodzakelijke slagkracht van het bestuur te vergroten.

De minister stelt terecht dat het wetsvoorstel de provincies een aantal structurele voorwaarden voor een grotere herkenbaarheid van de provinciale politiek en het provinciebestuur biedt. En in één adem stelt hij dan het volgende. Vooralsnog ben ik niet overtuigd van het nut van opschaling van de provincies. Ik vind ook niet dat een discussie daarover vanuit Den Haag geïnitieerd dient te worden. Ook in andere zin ben ik, afgezien van de dualisering van het provinciebestuur, er geen voorstan-

Luijten

der van om structuurwijzigingen aan te brengen op provinciaal niveau. De provincies hebben zodanige taken en bevoegdheden – zowel op grond van de Provinciewet als op grond van de sectorwetgeving – dat zij meer kunnen dan zij zich vaak realiseren. Het is aan hen om aan deze taken en bevoegdheden op adequate wijze invulling te geven. Uiteraard sluit ik niet uit dat op termijn nodig zal blijken dat op enkele onderdelen de provincie alsnog de beschikking krijgt over een meer verfijnd en toegespitst beleidsinstrumentarium. Ik zie daar thans geen aanleiding toe. Een relatie tussen dualisering en de schaal- en bevoegdhedendiscussie is tot nu toe niet gelegd en die leg ik ook nu niet. Tot zover de minister.

De minister legt die relatie dus niet. Hij zegt dus enerzijds die relatie niet te leggen maar hij heeft er anderzijds wel duidelijke standpunten over. Mijn fractie begrijpt ook niet waarom de regering de discussie over een zo belangrijk onderwerp niet wil aangaan, nu wij een Europa van de regio's zien ontstaan. De regering zegt dat die discussie niet uit Den Haag geïnitieerd moet worden. Nog afgezien van de vraag "waarom niet?" is dat ook feitelijk niet het geval. Luister naar het IPO, luister naar verschillende provincies, luister naar de commissie-Geelhoed! Het is allerminst een Haagse discussie. Wij nodigen de minister uit, aan te geven waarom hij op dit punt wat afhoudend is. Ik heb overigens nooit begrepen dat de commissie-Geelhoed problemen had met de dualisering.

De regering zegt ook dat provincies vaak meer kunnen dan zij zich realiseren. Kan de minister hier eens wat specifiek over worden? Wat realiseren de provincies zich dan allemaal niet? En wat zouden de provincies dan meer kunnen doen opdat een discussie over opschaling niet nodig zou zijn?

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. De VVD acht de dualisering van de Provinciewet in navolging van de Gemeentewet een logische en zinvolle stap in een streven naar een gedualiseerd staatsbestel, waarin duidelijk wordt gekozen voor een scheiding tussen het bestuur en de controle daarop. Wij kunnen dit voorstel dan ook steunen. Natuurlijk zijn wij er nog lang niet, maar het is wel een eerste stap. Niets doen is in onze ogen nog

slechter. Het is beter om de discussies over de taak, de rol en de omvang van het middenbestuur met een duaal provinciebestuur te voeren. In die discussie hebben zowel provinciale als gedeputeerde staten een eigen rol. Wat ons betreft, mag de bestuurlijke vernieuwing op provinciaal niveau vandaag dus hier beginnen.

De vergadering wordt van 14.06 uur tot 18.30 uur geschorst.

Voorzitter: Jurgens



Minister **Remkes**: Voorzitter. Het is inmiddels bijna elf maanden geleden dat deze Kamer het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur behandelde en vervolgens aanvaardde. Op 7 maart vorig jaar is deze wet vervolgens in werking getreden. Vandaag is aan de orde het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur.

Door de aanvaarding van een drietal amendementen van de Tweede Kamer op dit wetsvoorstel zullen na aanvaarding door deze Kamer van het wetsvoorstel, en van het volgende week door de Kamer te behandelende voorstel voor de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur, de Gemeentewet en de Provinciewet in dezelfde zin zijn aangepast. Uitzonderingen op deze homogeniteit zullen zijn dat de regeling met betrekking tot deelprovincies uit de Provinciewet wordt geschrapt, terwijl de Gemeentewet geen hoorplicht kent voor gemeenteraden voor de vaststelling van algemeen verbindende voorschriften. Het is omdat er iets over gezegd is, wellicht goed om te benadrukken dat de mogelijkheid voor een deelprovincie altijd in de wet heeft gestaan, terwijl daar nooit gebruik van is gemaakt.

Ik dank de Kamer voor de bereidheid om dit wetsvoorstel op korte termijn te behandelen. Dit heeft, zoals men weet, te maken met het feit dat het voorstel een verschuiving bevat van de dag van de kandidaatstelling voor de statenverkiezingen. Op grond van de Kieswet zou deze dag vallen op 21 januari, volgende week dinsdag. Bij een kandidaatstelling op die dag zal de stemming op 5 maart plaatsvinden. Omdat deze dag in de week van het carnaval valt, is het gewenst om

deze dag met een week te verschuiven. Achteraf gezien kan geconstateerd worden dat dit deel van het wetsvoorstel, dat in feite los staat van de dualisering van het provinciebestuur, beter in een apart wetsvoorstel opgenomen had kunnen worden. Dat staat buiten discussie. Ook dit is een les voor de toekomst. Vandaag is echter de laatste dag waarop de Eerste Kamer over het wetsvoorstel kan stemmen, wil dit effect hebben voor de kandidaatstelling voor de statenverkiezingen.

Wij zijn het erover eens dat de dualisering van het gemeentebestuur niet per definitie betekent dat de inrichting van het provinciebestuur op gelijke voet moet worden aangepast. In het takenpakket en in het feitelijk functioneren van beide bestuurslagen bestaan aanzienlijke verschillen. Dat is door verschillende woordvoerders naar voren gebracht. In navolging van het vorige kabinet zie ik echter geen aanleiding om aan deze verschillen consequenties te verbinden als het gaat om de vraag of dualisering van deze decentrale bestuurslagen gewenst is. Ook bij de provincies is immers sprake van een hoge mate van rolonduidelijkheid en inclusief bestuur. Statenleden zijn geneigd om zich meer als medebestuurders op te stellen dan als controleur en volksvertegenwoordiger. Gedeputeerden daarentegen leggen blijkens het onderzoek van de staatscommissie-Elzinga niet snel uit zichzelf verantwoording af. Verantwoording afleggen zou bovendien slechts incidenteel plaatsvinden. Ik zeg er overigens wel bij dat ik uit eigen ervaring kan zeggen dat de constatering van de staatscommissie te negatief zijn. Ook voor de provincie is het dus van belang dat de posities van provinciale staten en gedeputeerde staten gescheiden worden, dat de positie van provinciale staten wordt versterkt en dat de bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten komen te liggen. Deze structurele wijzigingen dragen bij aan een duidelijker rolverdeling van de provinciale organen en daarmee aan een helder bestuur. Ik deel het standpunt van de heer Luijten dat hierdoor de slagvaardigheid van de provincies wordt versterkt.

In eerste termijn hebben verschillende leden twijfels geuit over de effecten van de dualisering voor de herkenbaarheid van de provincies bij de burger. Ik kan mij op zichzelf wat voorstellen bij deze twijfels. Voor

Remkes

veel burgers is de provincie thans onzichtbaar en het is de vraag of de dualisering hier in betekende mate verbetering in brengt. Herkenbaarheid is echter niet alleen van belang voor de burgers, maar ook voor andere bestuursorganen. Die herkenbaarheid bestaat uit het wegnemen van rolverwarring voor de provinciale organen zelf. Los van deze grotere herkenbaarheid zijn de vergroting van de slagvaardigheid en de daadkracht van provincies een doel op zichzelf. Ook indien de dualiseringsoperatie derhalve niet in betekende mate tot consequentie heeft dat de provincies meer gaan leven bij de burgers, moet deze operatie toch geslaagd worden geacht indien de wijze van besluitvorming binnen de provincies verbetert.

De provincies hechten zelf ook zeer veel waarde aan invoering van het duale bestel. Zij bereiden zich op hun eigen wijze voor op het nieuwe stelsel. Net als gemeenten grijpen de provincies de voorgenomen dualisering aan om met andere vernieuwingen van bestuur en politiek te komen. De aanbevelingen van de commissie-Bleker zijn volop in uitvoering. Overigens deel ik het standpunt van de heer Dölle dat de invoering van de gekozen burgemeester en de handhaving van de benoemde commissaris van de Koningin wel tot grote verschillen in het organisatierecht tussen beide bestuurslagen moet leiden. De heer Dölle laat het bij een constatering en dat doe ik vandaag ook. Toen ik hier vanmiddag heen ging, realiseerde ik mij dat dit de eerste keer was dat de heer Dölle als woordvoerder van uw Kamer namens de fractie van het CDA en ondergetekende met elkaar te maken zouden krijgen. Toen stond mij het moment van vijftwintig jaar geleden ook helder voor het netvlies.

Van verschillende zijden zijn in eerste termijn vragen gesteld over de rol en de positie van de provincie. Geconstateerd kan worden dat de rol van de provincie in de afgelopen decennia ingrijpend is gewijzigd. De rol van de provincie is verschoven van een orgaan dat voornamelijk toezicht houdt op de gemeenten en de waterschappen naar een orgaan dat veel bevoegdheden naar zich toe geschoven heeft gekregen. De positie van de provincie is in de afgelopen decennia dan ook versterkt. Provincies hebben onder meer

belangrijke taken en bevoegdheden gekregen op planologisch, economisch en ruimtelijk gebied en op het terrein van verkeer en vervoer. De provincie is ook toegerust om actief sturing te geven aan de vormgeving van de openbare ruimte, waarbij ik denk aan infrastructuur, wonen, werken en natuur. De feitelijke positie van de provincie kan uiteraard verschillen van provincie tot provincie. Hoe sterk die positie is, is onder meer afhankelijk van de mate waarin er sprake is van een duidelijke of als zodanig ervaren identiteit. Dé provincie bestaat dan ook niet.

De heer Witteveen aanhorend, kwam op sommige momenten bij mij de gedachte op dat hij wel een wat erg randstedelijke beeld gaf van de Nederlandse provincie. Niet overal in het land is de beeldvorming van de provincie zo. Ook niet overal in het land geldt dat bijvoorbeeld de aandacht van de media voor de provinciale bestuurslaag buitengewoon miniem is. Dat is in de Randstad wel het geval, maar het gaat mij net iets te ver om de discussie en de beeldvorming van de provincies te enten op datgene wat in een beperkt deel van het land aan de orde is.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het is mij ook opgevallen dat provincies zeer sterk verschillen. Ik kom zelf uit Brabant waar de situatie niet te vergelijken is met die in de Randstad. Is dat verschil niet een van de dingen die zouden moeten worden geanalyseerd voordat je het hele provinciale bestel op de schop neemt? Zou je niet moeten onderscheiden tussen verschillende soorten provincies? Zou de discussie die de afgelopen jaren op allerlei manieren is aangekaart nu niet eindelijk eens grondig moeten worden gevoerd alvorens een voor alle provincies geldende wijziging wordt ingevoerd?

Minister **Remkes**: Ik heb daar geen analyse voor nodig. Voor mij is het zo klaar als een klont. Ik geef een voorbeeld uit de recente geschiedenis. Het provinciaal bestuur van Brabant heeft in het kader van het plattelandsbeleid uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid op zich genomen als regisseur van het platteland. Dat is in de ogen van burgers een buitengewoon belangrijke rol. Het gaat mij veel te ver om

bijvoorbeeld van zo'n provincie te zeggen dat die provincie in feite qua rechtstreekse effecten helemaal niks voorstelt voor de burger. Dat is wat u in eerste termijn aangaf. Ik zou vele soortgelijke voorbeelden uit provincie land kunnen noemen. De uitdaging voor de komende jaren hoort te zijn dat provincies nog meer dan nu het geval is die verantwoordelijkheid gaan dragen. Wat dat betreft, staan wij op een draaipunt. Het heeft betrekking op het platteland en wat mij betreft ook op de verhouding stad-rand.

Mevrouw Meindersma heeft terecht enkele opmerkingen gemaakt naar aanleiding van de vraag hoe wordt aangekeken tegen de toekomstige rol van provincies, ook in de relatie met andere bestuurlijke ontwikkelingen. Welnu, mijnheer de voorzitter, u zult van deze minister van BZK geen voorstellen ontvangen die neerkomen op onvrijwillige samenvoeging van provincies. Ik ben daar geen voorstander van. Ik ben wel een voorstander van processen van onderop. Die beginnen vaak bij samenwerking. Die zie je in een aantal gevallen ook, maar ik voel er dus helemaal niets voor om over de hoofden van provincies heen samenvoegingsvoorstellen te doen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik wil even op het vorige punt terugkomen. U noemt voorbeelden van provinciaal bestuur dat direct voor de burgers van belang is. Die voorbeelden kan ik ook noemen. Wij kunnen ook voorbeelden noemen van provinciaal bestuur dat indirecter is. Twijfelt u werkelijk aan de gedachte dat provinciaal bestuur vaak middenbestuur is dat voor bestuurders opereert en op grotere afstand van de burgers staat? Bent u werkelijk zo optimistisch dat u denkt dat de provincie tot leven kan worden gewekt voor alle gewone burgers? Ik heb de heer Terlouw daarover gehoord. Hij heeft ook ervaring uit de praktijk. Zijn woorden hebben mijn scepsis nog versterkt. Wij kunnen voorbeelden pro en contra noemen, maar daarmee schieten wij niet op. Wij zouden de beschikking moeten hebben over een goede analyse van de provincie over de hele breedte voordat wij voorstellen tot ingrijpende wijzigingen maken. Dat was de strekking van mijn betoeg.

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik hoef

Remkes

er niet van overtuigd te raken dat bij heel veel provinciale taken de relatie tussen het provinciaal bestuur en de burger een andere is dan de relatie tussen het gemeentebestuur en de burger. Alleen, de inbreng van de heer Witteveen straalde mij te veel somberheid uit. Het leek mij goed om daar iets tegenover te zetten. Provincies hebben al geruime tijd zeer belangrijke taken op het gebied van de droge infrastructuur. Ik kan voorbeelden noemen waarin dit tot hevige emoties onder de bevolking leidt. Laten wij dus de zaken in evenwicht houden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik kan u volgen als u zegt dat u geen provinciale herindelingen van bovenaf wil opleggen. Een van de weinige mooie dingen van dit regeerakkoord vond ik de opvattingen daarin dienaangaande; die spraken mijn fractie in ieder geval aan.

Maar nu de discussie over de opschaling. De commissarissen der Koningin van Noord- en Zuid-Holland hebben duidelijke uitspraken gedaan over de veranderingen die mogelijk zijn in de Randstad. Je zou dus kunnen zeggen dat daar iets gaande is. De minister kan zich dan toch wel een opvatting daarover veroorloven? U legt dan niet eenzijdig iets op, maar speelt in op een bestaande ontwikkeling en kan die misschien bevorderen door er een positieve opmerking over te maken. Ik nodig u daartoe uit.

Minister **Remkes**: Ik vind het uitstekend dat in de Randstad een vrijwillige samenwerking is ontstaan op het gebied van de Delta-metropool. Ik vind het ook uitstekend dat de noordelijke provincies goed met elkaar samenwerken. Ik vind het verder uitstekend dat in de regio Groningen-Assen op vrijwillige basis samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincies tot stand zijn gekomen. Ook in het oosten zie je toenemende samenwerking. Dat is allemaal prima, maar enkelen van uw collega-woordvoerders hadden het over het forceren van dergelijke processen door Den Haag. Ik voeg daaraan toe de verwijzing van mevrouw Meindertsma naar de notitie over WGR-plus die zeer recent naar de Tweede Kamer is gestuurd, een ontwikkelingsrichting in de plaats van het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's. Een van de

belangrijkste uitgangspunten voor mij, die in de notitie is terug te vinden en waarin ook IPO en VNG zich kunnen vinden, is dat de hiërarchische positie van de provincie ten opzichte van het oude voorstel aangaande het bestuur in stedelijke regio's wordt hersteld. Wat een aantal woordvoerders vandaag aan de orde stelden, heeft daar volgens mij ook van alles mee te maken. Ik hecht daar zeer aan, juist omdat provincies zelf de verantwoordelijkheid dragen voor een juiste invulling van de regisseursfunctie. Zij kunnen dit als een uitdaging beschouwen. Als men die verantwoordelijkheid onvoldoende neemt, dan ontstaat op termijn een discussie over het voortbestaan van de provincie als instituut – dat ben ik met de heer Terlouw eens.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik heb hier twee vragen over. Allereerst hoor ik de minister zeggen dat er van hem geen voorstel tot onvrijwillige samenvoeging van provincies zal komen. Ik heb zoiets in mijn betoog niet gezegd. Wel heb ik gezegd dat in opdracht van de provincies, het IPO, het rapport-Geelhoed is opgesteld, waarin over een opschaling van de provincies duidelijke uitspraken zijn gedaan. Mag ik de woorden van de minister zo vertalen: als de provincies zelf met een voorstel tot opschaling komen, hetzij voor sommige provincies, hetzij voor het geheel, dan zal hij wel aan een wetswijziging meewerken?

De beleidsnotitie over de WGR-plus is op zich interessant, want hierin worden de kaders aangegeven voor een verplichte samenwerking tussen gemeenten. Toch blijkt na goede lezing dat er bevoegdheden gaan naar deze gemeenten. Wij hebben het hier over de herkenbaarheid en de toegankelijkheid voor de burgers. Zijn niet uitgerekend deze organen veel directer toegankelijk en herkenbaar voor de burgers dan de provincie? Moeten wij niet juist toewerken naar een grotere democratische legitimatie voor dit type organen? Is het niet denkbaar om de mogelijkheid in de Provinciewet om tot een deelprovincie te komen hierop van toepassing te verklaren?

Minister **Remkes**: De eerste vraag was of ik bereid ben, eventuele provinciale opschalingsvoorstellen over te nemen. Ik neem nooit iets op

voorhand over zonder dat het gezien te hebben. Dergelijke voorstellen zijn wel een belangrijk signaal, waarmee buitengewoon serieus zal worden omgesprongen.

In de notitie over de WGR-plus gaat het toch primair over gemeentelijke taken. Dat is precies de reden waarom het fenomeen deelprovincies in dezen niet ten tonele kan worden gevoerd. Dan gaat het primair om provinciale taken; dat is echt iets anders dan het voorstel inzake de WGR-plus dat nu op tafel ligt.

De heer **Terlouw** (D66): In mijn oren galmt nog de suggestie na dat hier zou zijn gezegd dat het werk van de provincie niet belangrijk is voor de burgers. Ik heb dat niet gehoord. Ik heb het zelf niet gezegd en ik dacht dat de heer Witteveen het ook niet had gezegd. De minister zal het misschien ook niet zo bedoelen. Ik ben vanaf het begin blij geweest met wat deze minister heeft gezegd over de provincies. Hij heeft een positieve houding ingenomen en gezegd dat de provincies belangrijk zijn. Het werk is voor de burger belangrijk, alleen de burger ziet het niet. De burger is er niet in geïnteresseerd, hetgeen onder meer blijkt uit de opkomst bij de verkiezingen. Dat is zorgelijk.

Minister **Remkes**: Op een aantal terreinen is het werk van de provincies wel indirecter. Ik ben het helemaal met de heer Terlouw eens dat ook die indirecte taken van betekenis kunnen zijn voor de burger. Daarover verschillen wij in mijn ogen niet van mening. Waar het mij in de kern om gaat, is dat "Den Haag", om het zo maar even te noemen, niet echt vertrouwen had in het doorzettingsvermogen van provinciale besturen. Hierdoor is een negatieve spiraal ontstaan. Ik wil de provinciale besturen dat vertrouwen wel schenken. Als het nodig is, als er witte vlekken zijn, moeten zij eventueel de beschikking krijgen over extra wettelijke instrumenten. Daarop moet worden ingezet. Als de provincies iets van die uitdaging maken, en dat raad ik ze zeker aan, is er een probleem in ons binnenlands bestuur opgelost. Als zij er niets van maken, hebben wij een probleem. Ik wil voorlopig even weg uit dat grijze gebied.

Dat is wat mij betreft ook van betekenis voor de behandeling van

Remkes

dit wetsvoorstel. Het vertrouwen waarover ik zojuist sprak, wordt niet gediend door van meet af aan te zeggen dat wij er, gegeven een aantal omstandigheden, nu eigenlijk nog niet aan moeten beginnen. Ik ben de eerste om toe te geven dat dualisering niet het ultieme antwoord is op die minder hechte relatie tussen provincies en burgers. Daarbij spelen vele andere omstandigheden een rol. Wat mij betreft, is het echter niet de enige invalshoek die van belang is; de andere heb ik zonet genoemd. Mits goed wordt omgesprongen met de taken en deze adequaat zijn, mits er aansprekende provinciale politici zijn die zo af en toe de kop boven het maaiveld durven uit te steken, kan dualisering daaraan een bijdrage leveren.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De minister hecht blijkbaar aan het winnen van het vertrouwen van provincies door goed naar hen te luisteren en de initiatieven te honoreren die leven op provincieniveau, bijvoorbeeld bij de opschaling; ik kan hem daarin goed volgen. Hoe kijkt hij echter aan tegen de kritiek die wordt geuit in verband met de dualiseringsovername? Geen enkel statenlid heeft daarom gevraagd; het is typisch een exercitie die van bovenaf wordt opgelegd.

Minister **Remkes**: Het IPO en individuele provincies ondersteunen deze operatie van harte.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): "Provincies" vind ik nogal een abstract begrip. Ik heb het over provinciale staten, over fracties die daarin functioneren en over individuele statenleden; overigens heb ik dezelfde meningen geconstateerd bij gemeenteraadsleden. Nog afgezien van wat mijn fractie ervan vindt, wordt de gehele operatie beschouwd als iets wat van bovenaf vanuit Den Haag op hen wordt gedropt. Wat vindt de minister van die kritiek, afgezet tegen zijn eigen opvatting dat vooral moet worden gehonoreerd wat op provinciaal niveau wordt ontwikkeld en dat op die manier het vertrouwen moet worden gewonnen?

Minister **Remkes**: Ik heb die kritiek zelf dus nooit gehoord.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat bestaat niet.

Minister **Remkes**: Nee, ik heb die kritiek nooit gehoord.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dan overlegt de minister wellicht alleen met gedeputeerde staten en commissarissen der Koningin.

Minister **Remkes**: Statenleden zijn in het algemeen wel zo mondig om, als zij het ergens niet mee eens zijn – ik zie de heer Walsma instemmend knikken – daarover heel snel een brief te schrijven. Dat soort brieven is mij niet bekend. Ik overleg inderdaad – mij lijkt dat de gebruikelijke gang van zaken – in het algemeen met het IPO en de commissarissen der Koningin. Als individuele statenleden of groeperingen mij willen spreken, ben ik bereid om daarvoor ruimte te maken in de agenda. Dan moet men echter wel aan de bel trekken.

De heer Luijten heeft een nadere toelichting gevraagd op mijn opmerking dat, kort gezegd, de provincies meer kunnen dan zij doen. Ik stel voorop dat ik dit geenszins in verwijtende zin heb bedoeld. Het ging en gaat erom dat ik niet op voorhand geneigd ben, nieuwe bevoegdheden te creëren zolang niet is gebleken dat de bestaande bevoegdheden werkelijk ontoereikend zijn. Ik zal een voorbeeld noemen uit de omgeving van de woonplaats van de heer Luijten van een aantal jaar geleden. Destijds werd een indringende strijd gevoerd over de vestiging van een bioscoop. De vraag was of deze in een randgemeente of in een centrumgemeente moest komen. In Noord-Holland was er een gedeputeerde die zei: kom maar eens even langs, dan hakken wij de knoop door. Ik weet niet precies hoe dit is afgelopen, maar provinciale bestuurders moeten op een dergelijke wijze met hun bevoegdheden omspringen. Processen duren vaak lang en bestuurders moeten niet te beroerd zijn om, als het nodig is, een aanwijzing te geven.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): De minister geeft een interessant voorbeeld. Als de kadernotitie WGR-plus van de minister leidt tot een wetsvoorstel, zou het in dit voorbeeld niet meer om de provincie gaan maar om het samenwerkingsverband van gemeenten, dat hierover een verplichtende uitspraak

zou moeten doen. Zo heb ik zijn notitie in ieder geval gelezen.

Minister **Remkes**: Mevrouw Meindertsma heeft nog niet gezien hoe de invulling per gebied zal zijn; die operatie komt er nog achteraan. Met haar zie ik uit naar de behandeling van dit wetsvoorstel in deze Kamer. Dat zal in de komende vier jaar gebeuren.

Voorzitter. In bestuurlijk Nederland hangt veel niet af van de bevoegdheden die op papier staan, maar van de vaardigheden en nadrukkelijk ook de bereidheid om in overleg tot werkbare resultaten te komen. Als concreet voorbeeld kan ik de bevoegdheid van provincies noemen om aanwijzingen te geven aan gemeenten over de samenwerking in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zoals ik zojuist in feite al zei. Deze bevoegdheid wordt bij mijn weten vrijwel niet gebruikt. Ik voeg daaraan overigens toe dat wettelijk is bepaald dat pas tot een aanwijzing mag worden overgegaan, nadat daarover overleg is gepleegd. Dat lijkt mij ook juist en in lijn met wat ik hiervoor al aangaf. In algemene zin stel ik mij voor dat provinciebesturen zelf contact opnemen met gemeentebesturen en met hen afspraken maken over strategische vraagstukken, zoals het gezamenlijk beheer van de openbare ruimte. Ook op terreinen zoals zorg en culturele identiteit zou de provincie een toegevoegde waarde kunnen hebben. In een aantal provincies gebeurt dit daadwerkelijk. De provincies zijn nu doende om invulling te geven aan de belofte van de voorzitter van het IPO om hun ambities te verwoorden en concreet aan te geven hoe zij kunnen bijdragen aan door hen gesignaleerde knelpunten. Ik stel voor dat wij voorsnog op die voorstellen wachten en alsdan bezien of en zo ja welke bevoegdheden extra aan provincies moeten worden toegekend.

Mevrouw Meindertsma stelde dat door de instelling van de kaderwetgebieden de provincie nog verder van de burger komt te staan. Daarbij wees zij erop dat de kaderwetgebieden niet democratisch gelegitimeerd zijn. De gebieden betreffen echter een vorm van verlengd lokaal bestuur, zoals ik zojuist al zei. Het gaat daarbij niet primair om provinciale taken. Door de instelling van kaderwetgebieden

Remkes

komt er dus in principe geen wijziging in de verhouding tussen de burger en het provinciaal bestuur.

Over de democratische legitimatie van de kaderwetgebieden zeg ik dat de regionale openbare lichamen op basis van de Kaderwet bestuur in verandering hun basis vinden in gemeenschappelijke regelingen van de gezamenlijke gemeenten in de desbetreffende regio's. Deze regionale openbare lichamen zijn derhalve institutioneel geworteld in de deelnemende gemeenten. Ze ontleen hun democratische legitimatie aan het lokaal bestuur. Het regionaal openbaar lichaam is dus een hulpstructuur die volledig onderworpen is aan de zeggenschap van de deelnemende gemeenten. Mevrouw Meindertsma kiest volgens mij voor een vierde bestuurslaag, die ik afwijs.

Van verschillende zijden is voorts gevraagd hoe de hele dualiseringsoperatie zich verhoudt tot de zogenaamde schaal- en bevoegdheidendiscussie. Daarbij werd onder meer verwezen naar het rapport van de commissie-Geelhoed ... Voorzitter. Ik merk nu dat ik dit deel van mijn betoog dat op papier staat kan overslaan, omdat het dubbel is.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden enkele bestuursbevoegdheden die momenteel bij provinciale staten berusten, naar gedeputeerde staten overgeheveld. Het gaat hierbij onder meer om de bevoegdheid om privaatrechtelijke handelingen te verrichten en regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de provincie. De Wet dualisering gemeentebestuur betreft alleen de overdracht van de gemeentewettelijke bestuursbevoegdheden van de raad naar het college. Bij de behandeling van het voorstel tot die wet in uw Kamer is de motie-Platvoet aanvaard. Daarin wordt de regering kort gezegd verzocht om te wachten met de aanpassing van de medebewindswetgeving, totdat de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur is afgerond.

Het vorige kabinet heeft deze motie naast zich neergelegd. In een tweetal brieven heeft mijn ambtsvoorganger De Vries met u over deze kwestie gecommuniceerd. Ook ik acht het gewenst om niet te wachten met de aanpassing van de medebewindswetgeving totdat de evaluatie van de Wet dualisering

gemeentebestuur is afgerond. De rolverduidelijking tussen het college enerzijds en de raad anderzijds komt immers eerst tot stand door de aanpassing van de medebewindswetgeving op dit punt. Wordt deze wetgeving niet aangepast, dan kan de dualisering niet goed van de grond komen. De raad blijft immers bestuurder op grond van een grote hoeveelheid medebewindswetgeving. Dit acht ik uitermate ongewenst. De indruk bestaat dat bij gemeenten ook behoefte bestaat aan een overdracht van bestuursbevoegdheden. Ik acht het ook in overeenstemming met de demissionaire status van het kabinet om in het verlengde van de Wet dualisering gemeentebestuur de medebewindswetgeving aan te passen. Het gaat hier om de voortgang van een ingezet beleidstraject. De Raad van State heeft onlangs advies uitgebracht over het wetsvoorstel inzake dualisering. Het voornemen bestaat om dit wetsvoorstel in februari 2003 bij de Tweede Kamer in te dienen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik was heel teleurgesteld toen ik vernam dat deze minister het standpunt van zijn voorganger overnam. De minister kiest een heel enge benadering van de verdeling van de posities tussen provinciale staten en gedeputeerde staten of tussen het college van B en W en de gemeenteraad. De essentie van de dualiseringswetten bestaat uit drie elementen. In de eerste plaats gaat het om de ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale staten en van gedeputeerde staten. Het tweede element betreft de versterking van de positie van provinciale staten door hun een aantal rechten en mogelijkheden te geven. Het derde element betreft de bevoegdheden, waarvan er nu een stuk of zes overgaan. De bedoeling van het wetsvoorstel is de bestaande machtsbalans tussen provinciale staten en gedeputeerde staten te veranderen ten gunste van provinciale staten. Het is dan toch zinvol om te bezien of de uitwerking van de wetgeving die nu wordt voorgesteld, in de goede richting effect heeft op die machtsbalans, zodat de positie van provinciale staten sterker wordt? Het is dan toch niet zo gek om eerst de evaluatie af te wachten, alvorens door te gaan met het overhevelen van bevoegdheden, waarvan je op je klompen kunt aanvoelen dat dit de

machtsbalans nog meer zal laten overhellen naar de kant van gedeputeerde staten?

Minister **Remkes**: Volgens mij hoort die discussie thuis bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Neen, want je kunt pas beoordelen of het een nuttig wetsvoorstel is, als de evaluatie van de werking van deze wet op het gebied van de machtsbalans bekend is. Ik was erg blij met de laatste zinsnede in de memorie van antwoord, waarin u naar aanleiding van een vraag van mij schrijft dat het inderdaad goed is om het aspect van de machtsbalans te betrekken in de evaluatie. Toen dacht ik: dat is een positievere benadering dan die van uw voorganger; met deze minister valt brood te bakken! U erkent dat er sprake is van een effect op de machtsbalans en u wilt dat evalueren. Laten wij dan wachten met de vervolgotrajecten, totdat wij weten of deze een bijdrage leveren aan wat wij willen.

Minister **Remkes**: U geeft nu precies aan waar het mij in dit debat om gaat, namelijk om het feit dat wij straks nog een discussie krijgen waarbij de Eerste Kamer geheel zelfstandig en vanuit haar eigen verantwoordelijkheid het besluit kan nemen om dat wetsvoorstel al dan niet te behandelen. In goede duale verhoudingen heeft de regering de verantwoordelijkheid om voorstellen in te dienen. Ik zie er naar uit om die discussie met uw Kamer te voeren. In dat debat zal ik u niet voorhouden: u hebt voor dat wetsvoorstel gestemd, dus moet u eigenlijk ook voor dit wetsvoorstel stemmen.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat mag u best doen, maar het zal niet veel uitmaken. Ik vind het een formeel antwoord. Natuurlijk, de regering kan wetgeving voorbereiden en vervolgens moeten wij kijken wat wij daarmee doen. Maar het debat is toch niet alleen bedoeld om u te houden aan uw eigen logica wat de evaluatie van de effecten op de machtsbalans betreft, maar ook om u te behoeden voor slechte wetgeving? U moet dit signaal dan ook vooral op zijn inhoud beoordelen en niet alleen op de formele posities die de Kamer

Remkes

en de regering innemen in het wetstraject.

Minister **Remkes**: Het gaat mij nu om de vraag of dit wetsvoorstel zelfstandig kan worden beoordeeld. Mijn antwoord daarop is "ja".

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, dat vind ik ook.

Minister **Remkes**: Dan zijn wij het dus eens.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ja, zelfstandig beoordeeld op zijn effect voor de machtsbalans. U antwoordt ook op mijn vraag dat u dat een zinvolle aanvulling vindt. Daar was ik u dankbaar voor.

Minister **Remkes**: Ik schrijf dingen in het algemeen niet voor niets. Het wordt ook bij de evaluatie betrokken. Dat staat er.

De heer **Dölle** stelde in zijn betoog de vraag aan de orde welke kwalificatie de bevoegdheden toekomt die op de Gemeentewet en op de Provinciewet berusten. Ondanks zijn opmerking dat de CDA-fractie volgende week tijdens de behandeling van de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur op dit punt zal terugkomen, wil ik graag in dit verband al een paar opmerkingen maken over dit vraagstuk.

De vraag of uitvoering van de Provinciewet als medebewind is te beschouwen, is in de nadere memorie van antwoord bevestigend beantwoord. Bij nader inzien meen ik dat hierop een nuancering dient te worden aangebracht. In artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 105, tweede lid, van de Provinciewet wordt namelijk uitdrukkelijk gesteld dat het vorderen van regeling en bestuur – medebewind – alleen mogelijk is op grond van een andere wet dan de Gemeentewet respectievelijk de Provinciewet. Met andere woorden, de Gemeentewet en de Provinciewet zelf vallen gelet op deze twee bepalingen niet onder de definiëring van het begrip "medebewind" in de zin van de Gemeentewet en de Provinciewet.

Daarentegen kan bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Provinciewet ook geen sprake zijn van autonomie. Provinciebesturen worden op grond van de Provinciewet immers verplicht bepaalde besluiten te nemen of handelingen te

verrichten, zoals de vaststelling van de begroting, de benoeming van gedeputeerden en de aanstelling van een secretaris en een griffier. Gemeente- en provinciebesturen hebben niet de vrijheid om deze besluiten niet te nemen of deze handelingen niet te verrichten. De bevoegdheden uit de Gemeentewet en de Provinciewet zijn derhalve niet te beschouwen als autonome bevoegdheden of bevoegdheden op grond van medebewind. Ik ben dan ook van mening dat het in feite een tussencategorie betreft. Deze gedachte komt men ook tegen in de literatuur; ik verwijs naar Hennekens. Het gaat onder meer om bepalingen die de organisatie van de gemeenten en de provincies regelen.

De heer **Dölle** heeft zijn tevredenheid erover uitgesproken dat reparatiewetgeving is aangekondigd om artikel 81 van de Provinciewet in overeenstemming te brengen met artikel 128 van de Grondwet. Het spijt mij, maar ook hiernaar is nog eens preciezer gekeken. In zesde instantie moet ik helaas die tevredenheid een beetje tenietdoen. De heer **Dölle** meent dat artikel 81 van de Provinciewet het mogelijk maakt dat gedeputeerde staten autonome bestuursbevoegdheden aan een commissie overdragen zonder dat de staten eraan te pas komen. Artikel 128 van de Grondwet laat dat volgens hem niet toe. In de korte tijd die beschikbaar was voor het uitbrengen van de nadere memorie van antwoord, kwam ik in eerste instantie tot de slotsom dat hij een reëel probleem signaleerde, dat door reparatiewetgeving zou moeten worden opgelost. Bij nader inzien kom ik evenwel tot de conclusie dat reparatiewetgeving niet echt nodig is, omdat artikel 128 van de Grondwet en artikel 81 van de Provinciewet op verschillende onderwerpen betrekking hebben. Artikel 128 van de Grondwet betreft het toekennen van autonome bevoegdheden bij wet of bij verordening. De strekking van dat artikel is dat alleen de staten deze bevoegdheden aan andere organen dan gedeputeerde staten, provinciale staten of de commissaris van de Koningin mogen toekennen, zoals aan commissies. Alleen in het geval van gemeentelijke of provinciale herindeling mag de wetgever op deze hoofdregel een inbreuk maken. Dat is de strekking van het amendement-Faber dat ten grond-

slag heeft gelegen aan de tekst van deze grondwetsbepaling. Artikel 81 van de Provinciewet gaat in algemene zin over de overdracht van bevoegdheden aan commissies. In het gedualiseerde stelsel kunnen gedeputeerde staten eigen bevoegdheden aan door hen ingestelde commissies overdragen. Artikel 81 heeft dus op een andere materie betrekking dan artikel 128 van de Grondwet, omdat het gaat om overdracht van bevoegdheden die gedeputeerde staten al bezitten, en niet om het toekennen van bevoegdheden en omdat gedeputeerde staten zelf geen autonome bevoegdheden bezitten. De autonome bestuursbevoegdheid berust ingevolge de Grondwet immers bij de staten. Gedeputeerde staten kunnen derhalve geen autonome bevoegdheid toekennen. Ik concludeer dat van toekenning door gedeputeerde staten van autonome bestuursbevoegdheden geen sprake kan zijn. Er is dan ook evenmin sprake van strijdigheid met artikel 128 van de Grondwet.

De heer **Dölle** (CDA): Dit is een onderwerp dat zich leent voor de tweede termijn. Ik zal er alsdan ook op terugkomen. Wij spreken hier nu evenwel in zesde instantie over en nu komt de regering hier weer op terug. Het gaat ons om de bevoegdheden die het college bezit en die ingevolge de onnavolgbare dialectiek van de regering sinds de memorie van toelichting op het wetsvoorstel inzake de dualisering van het gemeentebestuur worden verdeeld in 1. autonome bevoegdheden, 2. bevoegdheden ingevolge de Gemeentewet en 3. medebewindbevoegdheden. Wij zullen nog even kijken naar het antwoord, maar tot nu toe bezit het college dat type bevoegdheden ingevolge de wet. Zo zegt Kortmann het overigens ook. Dat is natuurlijk niet het evangelie, maar het is wel een belangrijk punt. Ook Koekoek zegt het zo. Verder zegt Brederveld het zo in het boek dat ik net heb aangehaald. Hij wijst opnieuw op de strijd tussen 81 en 128. Tot slot zegt ook Koning het aldus in zijn twee artikelen in het NJB. Kortom, er zijn nogal wat mensen die erop wijzen dat het overdragen van wat de minister noemt autonome bestuursbevoegdheden van het college, wat tot nu toe alleen maar kon via provinciale staten, weliswaar niet

Remkes

past in de dualistische doctrine – daar heeft de minister volledig gelijk in – maar dat de dualistische doctrine nog wel onder de Grondwet staat in die opvattingen. Ik zal er in tweede termijn nog iets uitgebreider op terugkomen.

Minister **Remkes**: Voor mij betreft het hier overigens absoluut geen principiële kwestie. Ik ben best bereid om mij door de heer Dölle te laten overtuigen, als hij kanttekeningen plaatst bij mijn opvattingen. Ik heb aangegeven hoe ik er op dit ogenblik tegen aankijk.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is helder. Voor mij is het in die zin een principeel punt dat het, zoals de heer Terlouw ook al zei, binnen de Grondwet moet passen. Als dat niet het geval is, moet je eerst de Grondwet wijzigen. Nogmaals, het is logisch zoals het is opgesteld, maar het is naar mijn opvatting vooralsnog strijdig met artikel 128 van de Grondwet. Wij komen daar dan ook in tweede termijn of volgende week op terug.

Minister **Remkes**: Voorzitter. De heren Holdijk, Luijten, Terlouw, Platvoet en Bierman en mevrouw Meindersma hebben expliciet de vraag aan de orde gesteld wat de gevolgen zijn van het niet behandelen van dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer voor het kerstreces. Ik begin met de vraag van de heer Holdijk. De noodzaak om het wetsvoorstel voor de kerst te behandelen, hing inderdaad samen met een uitstel van de dag van de kandidaatstelling voor de statenverkiezing, geregeld in artikel 3 van het voorstel. Op grond van het uitstel van de kandidaatstelling vindt ook de stemming later plaats, namelijk op 11 maart. Ik heb zojuist al verwezen naar het carnaval. De oorspronkelijke verkiezingsdag 5 maart viel in de week van het carnaval. De termijnen voor veel administratieve verkiezingshandelingen zijn in de Kieswet opgehangen aan de dag van de kandidaatstelling. Dat geldt ook voor de registratie van aanduidingen van politieke partijen. De uiterste datum voor de registratie van aanduidingen voor de statenverkiezingen was begin december. In artikel XIX van het wetsvoorstel is aan de bepaling op grond waarvan de statenverkiezingen later zullen plaatsvinden terugwerkende kracht

toegekend. In de praktijk is al geanticipeerd op die terugwerkende kracht en is voor de termijn van registratie van de aanduidingen een extra week gegund. In dat opzicht heeft het niet behandelen van het wetsvoorstel voor het kerstreces niet tot rampen geleid, zij het dat de gang van zaken bepaald geen schoonheidsprijs verdient.

Voorzitter. Ik zal eerst ingaan op de gevolgen voor het uitstel van de statenverkiezingen. Als het wetsvoorstel vandaag niet wordt afgehandeld, betekent dit dat het uitstel van de statenverkiezingen niet door zal gaan. Dinsdag 21 januari is ingevolge de huidige regeling van de Kieswet de dag van de kandidaatstelling. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel wordt die dag verschoven naar 27 januari. Zonder de totstandkoming van de onderhavige wet zullen politieke partijen, terwijl daar noch door hen noch door de gemeenten op wordt gerekend, volgende week reeds hun kandidatenlijsten moeten indienen. Terugwerkende kracht is hier dus geen oplossing. Dat kan wel bij de registratie van aanduidingen, maar niet bij de verschuiving van een zo wezenlijke dag als de dag van de kandidaatstelling.

De gevolgen van het niet doorgaan van het uitstel van de statenverkiezingen liggen niet louter en alleen in de sfeer van het carnaval. Het gaat ook om de opkomst bij de verkiezingen. Deze zal in de zuidelijke provincies aanmerkelijk lager liggen in de week van het carnaval dan in een gewone week. Ik zwijg dan nog maar over de bereidheid van burgers om zitting te nemen in een stembureau.

Voorzitter. Indien dit voorstel niet voor begin maart tot stand komt, betekent dit dat de dualisering van het provinciebestuur voor de komende zittingsperiode van de staten geen doorgang zal kunnen vinden. Ik heb goed geprobeerd dat sommige woordvoerders dat niet zo'n grote ramp vinden en andere woordvoerders wel, maar voor mij is het een motief om dat als argument te hanteren. Ik vind dat van belang gegeven de argumenten die hieraan ten grondslag liggen. Ik doe dus, voorzitter, vanuit verschillende invalshoeken een beroep op de Eerste Kamer om vandaag "ja" te zeggen tegen dit voorstel.

De heer Terlouw heeft in dat verband de vraag gesteld waarom

niet eerst de Grondwet is gewijzigd. Die vraag is op zichzelf begrijpelijk, ook vanuit de invalshoek dat hij door zijn voorkeur voor een gekozen burgemeester en een gekozen commissaris veel weidsere perspectieven ziet, als de Grondwet op de schop gaat. Los van mijn opvatting over die perspectieven vind ik dat de staatscommissie Dualisme en lokale democratie er zeer verstandig aan heeft gedaan, de aandacht primair te richten op wijzigingen in het bestaande stelsel, die binnen het bestaande grondwettelijke kader kunnen worden doorgevoerd. Door het entameren van een grondwetswijziging wordt het betere de vijand van het goede. Als de aanpassing van de bestuurlijke inrichting van gemeenten en provincies een urgent probleem is, moet dat probleem niet blijven liggen. De staatscommissie en de regering waren en zijn die mening toegedaan. Uit de steun in het parlement voor de dualisering van het gemeentebestuur mag worden afgeleid dat die aanpak een breed politiek draagvlak heeft. Ik hoop dat dit draagvlak in deze Kamer ook voor de dualisering van het provinciebestuur aanwezig blijft.

Terzijde merk ik nog op dat ik het niet eens ben met de vergelijking van de heer Terlouw van de benoemde burgemeester met wethouders en gedeputeerden die van buiten de raad respectievelijk de staten worden gerekruteerd. Een wezenlijk verschil is immers dat de raad en de staten wethouders en gedeputeerden zowel benoemen als ontslaan. Ik hoef de heer Terlouw niet uit te leggen hoe dat bij burgemeesters gaat. Ik behoor overigens niet tot de school die burgemeesters ooit heeft durven toe te voegen: u bent maar benoemd. Naar mijn mening verandert er dus niets wezenlijks door de mogelijkheid, dagelijkse bestuurders van buiten de raad of de staten aan te trekken.

De heer **Terlouw** (D66): Voorzitter. De minister heeft gelijk dat het bij ontslag anders ligt. Ik sprak echter over benoeming zonder legitimatie op basis van een directe verkiezing. Tot dusverre zijn wethouders en gedeputeerden gekozen door de bevolking. In het nieuwe systeem kan dat het geval zijn, maar dat is niet noodzakelijk. Het zijn dan benoemde personen, terwijl veel mensen juist daar bezwaar tegen

Remkes

hebben. Ofschoon er enig verschil is, is er dus ook veel gelijkenis met de benoemde burgemeester.

Minister **Remkes**: Voorzitter. Ik zeg ook niet dat ik mij de opmerking van de heer Terlouw niet kan voorstellen. Zijn constatering geldt echter bijvoorbeeld ook voor mij, terwijl ik mij democratisch niet onthecht voel.

De heer **Terlouw** (D66): Ik had ook geen last!

Minister **Remkes**: Daar gaat het mij om. Bij nadere analyse is er toch ook enig onderscheid tussen de positie van de burgemeester en die van een benoemde gedeputeerde of wethouder.

De heer Holdijk heeft gesproken over marginalisering van provinciale staten door interactief bestuur, enigszins gebaseerd op de vrees dat de staten op achterstand komen te staan, zo dacht ik te kunnen interpreteren. Als daar op een verkeerde manier mee wordt omgesprongen, kan dat inderdaad het geval zijn, zoals de Kamer op achterstand kan komen te staan door interactief bestuur van de regering. Uit een oogpunt van een democratisch proces zullen daarover altijd heldere spelregels moeten worden afgesproken. Ik ga er daarbij van uit dat in de praktijk de staten ook voldoende alert zullen zijn om er bij het college van gedeputeerde staten op aan te dringen om dat soort effecten te voorkomen. Als die afspraken worden gemaakt, hoeft dat effect dus bepaald niet op te treden. Integendeel, er kan dan sprake zijn van democratische winst. Ik ben het wel met de heer Holdijk eens dat die afspraken gemaakt moeten worden.

De heer Platvoet en anderen zijn ingegaan op het voorzitterschap van de CdK van provinciale staten. Het voorzitterschap van provinciale staten is in de Grondwet vastgelegd. Om hierin wijziging aan te brengen, is wijziging van de Grondwet nodig. In eerdere fasen heeft de regering aangegeven, het voorzitterschap van de raad en van de provinciale staten uit de Grondwet te willen halen en aan de gewone wetgever over te laten, dus deconstitucionalisering. Ik heb mij over de vraag of het voorzitterschap van de raad en van de staten bij een ander dan de burgemeester c.q. de CdK zou moeten worden neergelegd tot voor kort nooit in concluderende zin

uitgelaten, zoals de heer Platvoet onderkent. Het is een kwestie die de Grondwet regardeert en waarover ik niet zonder overleg in het kabinet uitspraken wilde doen.

In de verkennende notitie inzake de invoering van de gekozen burgemeester ben ik duidelijker geweest. In beginsel zou naar mijn mening het voorzitterschap bij een ander dan de burgemeester of de commissaris van de Koningin moeten berusten. Dit geldt te meer indien de gekozen burgemeester wordt ingevoerd. Overigens kan er blijkens een recent advies van de ROB ook anders over worden gedacht. Dat adviesorgaan geeft in zijn tweede advies over de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet aan dat het voorzitterschap van de burgermeester van de raad en van de CdK van de staten goed past in gedualiseerde verhoudingen en dient te worden gehandhaafd. Een volgend kabinet zal hierover definitieve standpunten moeten innemen.

De constructie in de praktijk waarbij de burgermeester of de CdK de voorzittershamer tijdelijk aan een ander overdraagt als een onderwerp uit zijn eigen portefeuille aan de orde is, is mij bekend. Zoals ik al eerder aangaf, biedt de wet geen grondslag voor deze constructie. Het is zelfs de vraag of de Grondwet, die het voorzitterschap ongeclausuleerd neerlegt bij de burgemeester respectievelijk de CdK, hier niet aan in de weg zou staan. Ik ben bereid toe te zeggen, te onderzoeken of de Grondwet op dit punt ruimte biedt. Als dat zo is, kan mijn opvolger in dezen wellicht een spoedige wetwijziging bevorderen. Ik kan in een demissionaire status hierover moeilijk toezeggingen doen. Of wil de heer Platvoet toch een opgeruimde demissionaire interpretatie?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Als het uitkomt, wel. Ik begrijp dat de minister het voor de tussentijd gedooft. Dat vind ik mooi.

Minister **Remkes**: Wij springen soms ruimhartig om met situaties.

De heer Dölle stelde een vraag over het voorzitterschap bij ontstentenis van de CdK. Het voorgestelde artikel 75 geeft een algemene regeling voor de vervanging van de commissaris in geval van diens verhinderd of ontstentenis. In deze regeling worden twee

situaties onderscheiden. Gaat het om zijn ambt als zodanig, dan vindt waarneming plaats door een lid van gedeputeerde staten; gaat het om het voorzitterschap van provinciale staten, dan vindt waarneming plaats door een lid van provinciale staten.

De oproeping tot de vergadering is geregeld in artikel 19 van de Provinciewet en opgedragen aan de commissaris, vanzelfsprekend omdat hij de voorzitter is van de staten. De algemene vervangingsregeling inzake het voorzitterschap van de staten geldt vanzelfsprekend niet alleen voor het daadwerkelijk voorzitten van de vergadering, maar ook voor de daarmee verbonden bevoegdheden, zoals de oproeping voor de vergadering. De combinatie van beide artikelen leidt derhalve tot de onomstotelijke conclusie dat het lid van de staten dat de CdK bij diens ontstentenis vervangt als statenvoorzitter, tevens degene is die oproept tot de vergadering. Het is dus niet nodig om een wijziging aan te brengen in artikel 19 van de Provinciewet.

De heren Terlouw en Bierman hebben de stelling geponeerd dat er sprake is van een ongerijmdheid tussen het voornemen om wel de gekozen burgemeester in te voeren en niet de gekozen CdK. De heer Dölle heeft nog opgemerkt dat invoering van de gekozen burgemeester tot grote verschillen in het organisatierecht voor gemeenten en provincies leidt.

De heren Terlouw en Bierman hebben ook de aanstellingswijze van de CdK aan de orde gesteld. Ik heb trouwens aan de Tweede Kamer op dit punt een verkennende notitie toegezonden. Geen wetsvoorstel dus. De commissaris heeft op belangrijke onderdelen een andere positie dan de burgemeester. De commissaris is ook rijksorgaan, in tegenstelling tot de burgemeester. De CdK vervult in het openbaar bestuur een belangrijke intermediaire rol tussen Rijk en gemeenten, met name in de sfeer van het toezicht. Een belangrijk verschil in taken, zowel formeel als in de praktijk, heeft ertoe geleid dat geen voornemens tot invoering van een direct gekozen CdK worden ontwikkeld. Tegen de heer Terlouw zeg ik: laten wij maar beginnen met de burgemeester!

Overigens kent de huidige benoemingsprocedure ook al verschillen tussen CdK en burgemeester. Voor de commissaris

Remkes

bestaat niet de mogelijkheid van een referendum over beide kandidaten. Hoewel er bij de inrichting van de provincie en de gemeente zo veel mogelijk overeenstemming wordt betracht, kunnen er inhoudelijke argumenten zijn voor afwijking van het uitgangspunt van homogeniteit van de bestuurslagen.

De heer Dölle stelt dat invoering van de gekozen burgemeester tot grote verschillen zou leiden in het organisatierecht van gemeenten en provincies. Ik geef hem onmiddellijk toe dat het mogelijk is, maar dat het niet noodzakelijkerwijs tot grote verschillen behoeft te leiden. Dat hangt helemaal af van het gekozen model.

De heer Platvoet heeft gesproken over de openbaarmaking van de besluitenlijst van GS. Het feit dat er op dit punt geen gebruik bestaat, betekent geenszins dat openbaarmaking van de besluitenlijst niet op de in de provincie gebruikelijke wijze kan geschieden. Bij het vormgeven van de openbaarmaking van de besluitenlijsten moet de provincie aansluiten bij bestaande manieren van openbaarmaking voor soortgelijke publicaties. Van deze manieren zou één het meest geschikt zijn voor het openbaar maken van besluitenlijsten. Mijn opvatting in zijn algemeenheid is dat een terughoudende invulling daarvan niet aan te bevelen is. Ik zeg dit ook tegen de provinciale besturen.

De heer Luijten heeft gevraagd naar een actieve informatieplicht. Daarvoor geldt hetzelfde: vooral niet te voorzichtige en vooral niet te terughoudende.

De heer Holdijk heeft gevraagd naar een wijziging van artikel 1, tweede lid, van de Provinciewet. De heer Holdijk stelt de vraag waarom bij de voorgenomen wijziging van artikel 1, tweede lid, gekozen is om de term provinciaal bestuur te veranderen in provinciale staten in plaats van in gedeputeerde staten. Artikel 1, tweede lid, Provinciewet bepaalt thans dat het CBS op schriftelijk verzoek van een provinciaal bestuur het inwonertal vaststelt. Gekozen is om de term provinciaal bestuur te wijzigen in provinciale staten aangezien het bepalen van het inwonertal van een provincie juist van belang is voor het aantal leden waaruit provinciale staten zal bestaan, conform artikel 8 van de Provinciewet. In artikel 1, tweede lid,

wordt uitdrukkelijk de connectie met artikel van de Provinciewet gemaakt.

Zoals de heer Holdijk terecht in zijn betoog stelt, is in het thans voorliggende wetsvoorstel en de Wet dualisering gemeentebestuur gekozen om de uitvoerende bevoegdheden zo veel mogelijk te concentreren bij gedeputeerde staten respectievelijk het college van burgemeester en wethouders.

Wat betreft een verzoek van de vaststelling van het aantal inwoners van de provincie is er mijns inziens geen sprake van een uitvoerende bevoegdheid. Het betreft hier een verzoek voor de vaststelling van een statistisch gegeven, dat zoals gezegd enkel bepalend is voor het aantal leden van de staten.

De heer Luijten heeft gevraagd naar de stand van zaken bij het wetsvoorstel inzake de vermindering van het aantal statenleden. Deze Kamer is wat mij betreft aan zet. Ik zou het op prijs stellen als het wetsvoorstel gewoon wordt afgehandeld. Ik zou dat eerlijk gezegd wel zo netjes vinden. Wetsvoorstellen moeten eigenlijk niet boven de markt blijven hangen, maar het is de bevoegdheid van deze Kamer. Desgevraagd geef ik alleen mijn oordeel.

De heer Platvoet heeft een opmerking gemaakt over de demissionaire status van het kabinet. Hij heeft gewezen op wat er in de toelichting is aangegeven. De minister-president heeft hier een tijdje geleden de opvattingen van het kabinet verkondigd. Ik heb zelf het genoegen gehad om aan de overzijde over dat thema een debat te mogen voeren. Ik zou het daar op dit moment eigenlijk bij willen laten. Anders krijgt de boeiende discussie die deze Kamer een tijdje geleden heeft gevoerd nog een vervolg en dat is volgens mij op dit moment niet helemaal nodig.

De heer **Terlouw** (D66): U trekt de Tijdelijke referendumwet in. Dat is een zeer politieke daad. Wij weten allemaal dat die op grond van politieke compromissen in vorige kabinetten tot stand is gekomen. Moet je als demissionaire minister wel zo'n politieke daad stellen?

Minister **Remkes**: Daar kun je over van mening verschillen. U signaleert terecht dat het een kwestie is van politieke wegging. Dat geldt ook voor de provincies en de demissionaire

status van colleges van gedeputeerde staten. Dat zal daar niet anders zijn. Ik heb natuurlijk ook nog de demissionaire status van Paars II meegemaakt. Het ging toen niet echt anders. Het was toen ook een kwestie van politieke wegging. Dan zul je bij de behandeling van het wetsvoorstel zelf ook het debat moeten kunnen voeren. Dat is natuurlijk ook een belangrijke verantwoordelijkheid van de Kamer. Ik heb niet de illusie dat er geen debat gevoerd zal worden over het voorbeeld dat u zojuist noemde.

Voorzitter. Mevrouw Meindersma heeft gevraagd wat het allemaal kost en of er een bedrag genoemd kan worden. Er is aangegeven dat er een voorstel gedaan zou worden bij de voorjaarsnota en dat is nog steeds het voornemen. Er loopt een gesprek met het IPO en er vindt op dit moment een monitor plaats. Ik wil vooruitlopend op het onderzoek en het overleg dat nog moet plaatsvinden eigenlijk geen bedrag noemen, maar er mag van uitgegaan worden dat er voor de provincies een soortgelijke benadering gevolgd zal worden als voor de gemeenten. Ook de heer Bierman heeft hierover een vraag gesteld, die ik bij dezen heb beantwoord.

Ik heb vast nog wel een enkel punt laten liggen, maar dat hoor ik dan wel in tweede termijn.

De **voorzitter**: Ik wijs erop dat men vrij ruim gebruik heeft gemaakt van de interruptiemogelijkheden. De leden hebben aangegeven dat zij voor de tweede termijn in totaal ongeveer veertig minuten nodig hebben en ik vraag de leden om zich daar ook aan te houden.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoorden op onze opmerkingen en vragen in eerste termijn. Wij verschillen ernstig van mening over de appreciatie van wat er precies in de provincies aan de hand is. De minister heeft de door mij verwoorde visie te somber genoemd. Ik moet zeggen dat het voor mij leuk was om dit een keer te horen, omdat mij meestal in de schoenen wordt geschoven dat ik een onverbeterlijke optimist ben. Horen dat je te somber bent, is dan een noodzakelijk medicijn. Zelf denk ik dat de visie die wij hebben

Witteveen

verwoord uiteindelijk toch vooral realistisch moet worden genoemd. Hoe je het ook wendt of keert, natuurlijk zijn er momenten waarop veel burgers het belang van de provincie beseffen en reageren op plannen en bevoegdheden daarvan. Veel van het besturen door de provincie is echter indirect, voorwaardenscheppend, bemiddelend, iets op de achtergrond, hoogst noodzakelijk en nuttig, maar niet direct in het oog lopend. Daar ligt volgens mij ook een kracht van de provincies. Gevolg is wel dat de provincie zich minder in de belangstelling van veel burgers mag verheugen dan de gemeentelijke politiek of de landelijke politiek. Hoewel er natuurlijk ook media zijn die de provincie af en toe eventjes in beeld brengen, geloof ik niet dat je uit kranten en regionale omroepen een heel helder profiel krijgt dat de media de provinciale politiek dichtbij de burger brengen, evenmin als trouwens de Europese politiek.

Het is een realistisch punt dat de burgers erg weinig direct te maken hebben met de provincie en er dus erg weinig belangstelling voor hebben. Als op een gegeven moment de opkomst bij provinciale verkiezingen onder de 50% zakt, hebben wij een gevaarlijke zone bereikt. Want als de helft van de kiezers niet meer meedoet aan de raadpleging van de kiezers, wat is dan nog de representativiteit van zo'n vertegenwoordigend orgaan? De democratische legitimatie wordt dan in haar wortels aangetast. Dat is iets wat heel dichtbij is. De remedies die worden voorgesteld om te bereiken dat het provinciaal bestuur dichterbij de burger staat en toegankelijker is, zijn voornamelijk gericht op het geven van meer bestuurlijke bevoegdheden aan gedeputeerde staten. Dat zijn de meer zichtbare bevoegdheden waarmee burgers rechtstreeks te maken hebben, waarop zij de overheid aanspreken, waarover zij brieven schrijven en mailtjes sturen. Deze remedie zal de leden van provinciale staten niet veel zichtbaarder maken. Ik denk dat veel leden van gedeputeerde staten nog wel bij de burgers bekend zijn en wel langskomen indien er een groot probleem is waarmee de provincie iets doet, maar dat de leden van PS tot anonimiteit zijn gedoemd. Er is nauwelijks een relatie te bespeuren tussen de burgers en leden van provinciale staten. Ik kan dat niet te

somber noemen. Het gaat om feiten waarmee wij iets moeten doen en waaraan wij bij voorkeur iets moeten veranderen om een wat hoopvoller perspectief te hebben. In onze afweging is het gevaar van technocratische volgzaamheid van leden van provinciale staten alleszins reëel. De minister is daar niet bang voor en ik ben er ook niet bang voor, maar ik zie het wel gebeuren.

Mijn tweede serie opmerkingen heeft te maken met de vergaande analogie tussen de provincie en de gemeente. Eerder in het debat is er door de heer Dölle op gewezen dat het eigenlijk bij de grondwetsherziening van 1983 zo is vastgelegd. Dat mag zo zijn, maar wij zijn nu ongeveer twintig jaar verder. Je mag dan toch verwachten dat er wordt gekeken naar wat er in de tussentijd allemaal is veranderd. Dat is nogal wat zowel bij de provincie als bij de gemeente. Ik vind dat niet alleen de wetenschap, maar ook de rechtsvormende instanties zouden moeten zeggen dat zij daarvan iets zouden moeten leren.

De heer **Dölle** (CDA): Dat ben ik met u eens, maar ik heb er ook op gewezen dat de gemeentewetgever van 1992 en de provinciewetgever van 1992 beide wetten helemaal naar elkaar toe hebben getrokken, juist vanwege hetzelfde argument als in 1983 gold. Dat is dus niet twintig jaar geleden, maar kortgeleden.

De heer **Witteveen** (PvdA): Het kan toch zijn dat men ook in 1992 eigenlijk had moeten beseffen dat gemeenten en provincies uit elkaar waren gegroeid en dat er punten waren waarop misschien juist het verschil zou moeten worden benadrukt. Alleen al om een doelmatiger organisatie te bereiken is het goed naar organisaties te kijken als die een aantal jaren bezig zijn. Het lijkt mij niet zo'n verstandige aanpak om ervan uit te gaan dat iets tien jaar geleden zo was en nu ook wel zo zal zijn.

Om door te gaan met waarmee ik bezig was, herinner ik eraan dat wij ervoor hebben gepleit om nu wij de interessante operatie van het dualiseren van het gemeentebestuur hebben doorgevoerd de ervaringen daarmee te evalueren. Immers, in sommige gemeenten zal het waarschijnlijk goed uitpakken en in andere gemeenten minder goed. Het is noodzakelijk te evalueren om te

leren, om onderscheid te maken tussen grote en kleine gemeenten en tussen gemeenten waarin problemen naar voren komen en gemeenten waarin dat niet gebeurt. Wat eruit komt, kan van groot belang zijn voor wat er bij de provincie kan worden gedaan, als althans de analogie wordt geaccepteerd. Daarom begrijp ik niet dat er zo'n haast wordt gemaakt met deze wetgeving en dat die moet worden afgerond voordat de evaluatie is afgerond.

Mijn derde serie opmerkingen heeft betrekking op het feit dat de analogie met de gemeente te ver is doorgevoerd. Ook na dit debat blijven wij van mening dat er grote verschillen tussen de provincies bestaan en dat bijvoorbeeld de situatie van Friesland niet in alle opzichten te vergelijken met die van Noord-Holland. De vraag moet worden gesteld wat wij moeten met een bestel waarin alle provincies op dezelfde manier worden vormgegeven en of de verschillen niet zodanig zijn dat naar een differentiatie toegegaan zou moeten worden. Wij menen dat een visie op de schaal en de taken, logisch gesproken, eigenlijk vooraf zou moeten gaan aan de discussie over de herverdeling van bevoegdheden tussen gedeputeerde en provinciale staten. In dit debat waren er geen argumenten die ons tot andere gedachten hebben gebracht.

Ten slotte vraag ik de minister om kort in te gaan op onze opmerking over de afgewezen amendementen die alle de rechtstatelijkheid van de controle in de sfeer van het provinciale bestuur betroffen. Het is misschien geen toeval dat daarover niets werd gezegd, want ook in de schriftelijke ronde hebben wij grote moeite gehad om daarover enige informatie te krijgen. Toch lijkt dit mij van meer dan gering belang.

De heer **Luijten** (VVD): De opstelling van de PvdA in dit huis verbaast mij enigszins en ik kan haar niet verklaren. Wij hebben hier uitgebreid gesproken over het rapport van de commissie-Elzinga. Vorig jaar hebben we ook uitgebreid gesproken over de dualisering van het gemeentebestuur; daarin is er altijd van uitgegaan dat zowel gemeente- als provinciebestuur aan de orde zou komen. Ik heb toen niets van een kritische opstelling van de PvdA gehoord. Vandaag omarmt u de motie-Platvoet, maar vorig jaar heeft

Witteveen

u daar nog tegen gestemd. Volgens mij is het enige verschil tussen toen en nu dat toen minister De Vries achter de ministerstafel zat en nu minister Remkes, maar dat kan zo'n grote draai van de PvdA toch niet verklaren?

De heer **Witteveen** (PvdA): Het grote verschil tussen toen en nu is dat wij toen spraken over de dualisering van het gemeentebestuur en nu over de dualisering van het provinciebestuur. Daarbij komt de vraag op: is dat precies hetzelfde, is het verstandig om de lijn van de commissie-Elzinga precies te volgen? Vorig jaar hebben wij helemaal niet de hoofdstukken van het rapport-Elzinga besproken die over de provincies gingen, niet bij het beleidsdebat en ook niet bij de wetgeving. Vandaar dat wij ons volledig vrij voelen om hierover onze mening te geven.

De heer **Luijten** (VVD): Dan was ik kennelijk bij een ander debat dan u!

De heer **Witteveen** (PvdA): Wij kunnen het verloop van het debat nalezen in de Handelingen, maar ik denk dat het debat over dualisering in de gemeenten ook inderdaad ging over gemeenten. Daarbij kwam onder andere het probleem ter tafel van het verschil tussen grote en kleine gemeenten; dat is een heel andere problematiek dan die ten aanzien van de provincies.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik kan in één vloeiende zin doorgaan: in het afgelopen jaar is de discussie over de taken en functie van de provincies wel degelijk verder gekomen, want er kwamen belangwekkende rapporten, er zijn uitspraken gedaan, er zijn beleidsnotities van de demissionaire regering verschenen. Naar onze mening is er dus wel degelijk reden om onderscheid te maken tussen de dualisering van gemeenten en die van provincies.

De beleidsnotitie aangaande WGR-plus is buitengewoon interessant en ik hoop dat die zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer een boeiende dialoog zal opleveren. Die notitie is daarom zo interessant, omdat zij van maatwerk en van gebiedsgerichte afspraken uitgaat. De minister veronderstelt dat het gaat om verlengd lokaal bestuur, niet

om gedelegeerd provinciaal bestuur. Dat kan een boeiend debat opleveren: bij lezing van de notitie komen wij namelijk tot een net iets andere inschatting dan de minister. Het voorbeeld van Brabant kan interessant zijn om uit te werken. Volgens de notitie zouden de steden in Brabant namelijk allemaal een apart samenwerkingsverband aangaan en zou een behoorlijk aantal bevoegdheden daarnaartoe kunnen gaan. Het plattelandgebied blijft dan over. Ik ben het eens met de minister dat in Brabant op het terrein van de plattelandsontwikkeling buitengewoon veel tot stand is gekomen, maar volgens de taakverdeling zou het stedelijk gebied vallen onder het regime van de kaderwet-plus en het platteland onder de provincie. Voor de provincies hebben we een rechtstreekse verkiezing, die ook de samenstelling van deze Kamer bepaalt. Die legitimeert dus ook de Staten-Generaal – en dat is niet eerder aan de orde geweest. Dat betekent dat de uitslag ervan mogelijkerwijs onevenwichtig is. Dat is de ene kant van het verhaal. Aan de andere kant ging het in dit voorstel nu net om de herkenbaarheid voor de burgers. Ik heb in eerste instantie niet gepleit voor het instellen van een vierde bestuurslaag. Als wij het over andere vormen hebben, moeten wij evenwel kijken hoe de herkenbaarheid van het bestuur kan worden verstevigd. Dat geldt ook voor samenwerkingsverbanden, zowel voor verlengd lokaal bestuur als voor gedelegeerd provinciaal bestuur. In dat licht is het wellicht helemaal niet zo gek om even te wachten. Ik heb van de minister begrepen dat wij het voorstel over de verkleining van het aantal statenleden zelf opnieuw moeten indienen. Wat is erop tegen om nog eventjes te wachten met dit voorstel voor het andere aan de orde is?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik vind de laatste opmerking van mevrouw Meindertsma opmerkelijk. Toen aan de orde was om het voorstel tot verkleining van het aantal leden van GS en PS uit te stellen, was de PvdA-fractie daar met de VVD-fractie faliekant tegen. Een meerderheid was er gelukkig voor, omdat zij het wilde koppelen aan de behandeling

van het wetsvoorstel inzake de dualisering van het provinciebestuur en de effecten daarvan. Ik ben blij dat nu ook de PvdA-fractie dat wetsvoorstel niet te snel wil behandelen, zodat nog kan worden meegenomen wat deze wet in "provincieland" teweeg zal brengen.

De Eerste Kamer moet zich nooit te veel bemoeien met hetgeen in de Tweede Kamer gebeurt. Toen ik de Handelingen van de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel las, viel het mij evenwel op dat ongeveer tweederde deel van de tijd werd besteed aan de vraag of de Eerste Kamer het wetsvoorstel inzake de verkleining van het aantal leden van GS en PS wel of niet moest behandelen. Het is winst dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel waar het om gaat in een volwaardig debat met de minister kan bespreken. Deze wijze van behandeling doet het wetsvoorstel in mijn ogen meer recht dan de wijze waarop het in het plenaire debat in de Tweede Kamer is behandeld.

De meeste woordvoerders hebben in eerste termijn kritische opmerkingen gemaakt. De minister heeft daar op zijn manier uitgebreid op gereageerd, zij het dat hij wat gemakkelijk praatte over het punt dat voor mijn fractie het belangrijkste is: de overheveling van bevoegdheden. Ik heb hem gevraagd om te reageren op de twee argumenten om kritisch naar die overheveling te kijken. Hoe is het voorstel om de meeste bevoegdheden van provinciale staten over te hevelen naar gedeputeerde staten te rijmen met de opvatting dat door de dualisering ook de positie van de volksvertegenwoordiging moet worden versterkt? Dat begrijp ik niet.

De minister is op dat punt niet ingegaan, net zo min als op het andere argument dat ik in eerste termijn naar voren heb gebracht. Ook anderen hebben erop gewezen dat juist het uitoefenen van bevoegdheden door provinciale staten een transparante vorm van democratie is. Het vindt in de openbaarheid plaats, er zijn inspraakmogelijkheden voor de bevolking, er kan worden geamendeerd en het is pluriform, omdat alle partijen eraan kunnen meedoen. Het afhandelen van deze bevoegdheden door gedeputeerde staten is per definitie niet transparant. Het gebeurt per definitie in beslotenheid en het is per definitie niet pluriform, omdat in

Platvoet

GS slechts een beperkt aantal partijen vertegenwoordigd is, zodat partijen die er niet in zitten, niet kunnen amenderen. Bovendien vindt verantwoording altijd pas achteraf plaats en niet tijdens het besluitvormingsproces zelf. Kan de minister reageren op die twee argumenten, mede in het licht van de bedoeling van dit wetsvoorstel?

De heer Luijten maakte een opmerking in de richting van de PvdA-fractie. Ook ik had graag wat meer argumenten gehoord van deze fractie. Ik begrijp de kritiek die zij heeft, maar er moet zakelijk worden gekeken naar de inhoud van dit wetsvoorstel. Ten eerste betreft het meer bevoegdheden in facilitaire zin voor provinciale staten; daar kan niemand tegen zijn. Ten tweede gaat het om de ontvlechting van GS en PS, zodat men geen lid meer is van beide; niemand heb ik daartegen principiële bezwaren horen maken. Ook mijn fractie kan deze twee elementen uit het wetsvoorstel steunen. De pijn zit bij het derde punt, de overgedragen bevoegdheden. Tot nu toe is dat nog maar mondjesmaat gebeurd. Bovendien is dit door een amendement van de Tweede Kamer ingeperkt. Op belangrijke punten moeten B en W en GS eerst het gevoel van de raad of de provinciale staten horen, alvorens tot besluitvorming kan worden overgegaan. Alles overwegende, kunnen wij dus leven met het wetsvoorstel.

Dit wetsvoorstel draagt niet onontkoombaar in zich – dit zeg ik met name tegen de heer Terlouw – dat de twee nog komende wetsvoorstellen daarin moeten worden ingepast om de dualisering compleet te maken. Bij dualisering gaat het voor mijn fractie allereerst niet om de bevoegdheden van GS, maar om de versterking van de positie van de gekozen volksvertegenwoordiging. Op dit moment is die balans niet in evenwicht. De balans zou meer moeten doorslaan in de richting van provinciale staten; daarop beoordelen wij deze wetgeving.

De minister is niet ingegaan op onze poging in eerste termijn om het dualisme in een wat breder perspectief te plaatsen. Het gaat niet alleen om deze vrij instrumentele wetgeving maar ook om een cultuuromslag. Iedereen is het daar natuurlijk snel over eens. Ook andere vormen van democratisering zijn echter van belang, waarvoor

wetgeving noodzakelijk is. In dat verband heb ik de referendumwet genoemd. De vorige regering besteedde aan dit soort onderwerpen wel aandacht; deze regering niet. Dit betekent een vermagering van de doelstellingen die met dualisme worden nagestreefd. Ik wil graag de opvattingen van de minister op dit punt horen.

De overdracht van bevoegdheden is een belangrijk element in de discussie. Van belang is dat voor burgers herkenbare bevoegdheden binnen het provinciale bestuur worden overgedragen. Ik heb in dat verband nog eens nagekeken wat in het wetsvoorstel inzake dualisering van provinciale medebewind-bevoegdheden, dat ter advisering is toezonden aan het IPO en de VNG, wordt geregeld. Daarin wordt voorgesteld 120 à 130 bevoegdheden over te dragen van provinciale staten naar GS. Het gaat dan om bevoegdheden ten aanzien van het provinciale mediabeleid, subsidie voor monumenten, het provinciale wegennet waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd, lozingsverordeningen met betrekking tot het oppervlaktewater, het aanwijzen van gebieden waar mag worden gekampeerd, subsidie voor welzijnsbeleid en centrale posten voor ambulancevervoer. Al deze onderwerpen – ik kan er nog meer noemen – zijn heel concreet en grijpen in in de belevingswereld van mensen. Die hebben daarover opvattingen en zouden daarvoor in beweging kunnen komen. Als de bevoegdheden echter worden overgedragen, wordt de rol van hun eigen volksvertegenwoordiging daarin vrijwel onzichtbaar. Dat grote gevaar schuilt in het vervolgtraject. Ik heb met een korte discussie geprobeerd de minister te bewegen om toch te wachten met volgende wetgeving, totdat de evaluatie gereed is. Daartoe is hij niet bereid. Dat is voor mij aanleiding om een motie in te dienen. Het is een soortgelijke motie als die ik heb ingediend bij de behandeling van het voorstel voor de Wet dualisering gemeentebestuur, hoewel zij wat andere overwegingen bevat. Ik vind het goed om ook bij de behandeling van dit wetsvoorstel zo'n motie in te dienen. Als zij wordt aangenomen, geeft dit namelijk uiting aan de blijvende bezorgdheid van de Kamer over de wetgeving op dit punt.

Motie

De **voorzitter**: Door de leden Platvoet, Witteveen, Meindersma, Terlouw en Schoondergang-Horikx wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat in het onderhavige wetsvoorstel een artikel XVII is opgenomen betreffende een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk;

overwegende dat de minister in de memorie van toelichting heeft uitgesproken het een goede suggestie te vinden om "in de evaluatie te kijken naar het effect van de overheveling van bevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten op de machtsbalans tussen deze twee organen";

overwegende dat in de wet weliswaar een aanvang wordt gemaakt met het overdragen van bestuursbevoegdheden, maar dat hierna nog twee wetsvoorstellen volgen;

verzoekt de regering, de afweging of de twee aangekondigde wetsvoorstellen met betrekking tot de overdracht van bestuursbevoegdheden van provinciale staten naar gedeputeerde staten in gang moeten worden gezet, te maken na de hiervoor genoemde evaluatie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. 33f (28384).

Misschien is het goed om in het debat te verwijzen naar de motie-Platvoet 2, omdat eerder in de discussie al gesproken is over een oudere motie-Platvoet.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voorzitter. Ik begrijp dat de minister niet te veel woorden wil vuil maken aan de demissionaire status, want er zit verschil tussen wat hij heeft geschreven en de positie die de minister-president heeft ingenomen in de Kamer. Laten wij er maar van uitgaan dat de laatst geventileerde mening van de regering de actuele

Platvoet

mening is; dan kunnen wij er goed mee leven.

Ik heb kennisgenomen van de toezegging van de minister over de vervanging van de commissaris der Koningin of de burgemeester als er een punt aan de orde is dat binnen de portefeuille van deze persoon valt. Ik vind die toezegging mooi. Ik vind het ook mooi dat de minister bereid is om een en ander zo te laten in de tussenliggende periode.

Ik heb er behoefte aan om nog iets te zeggen over de notitie over de gekozen burgemeester, omdat er al van wordt uitgegaan dat de regering een keuze heeft gemaakt. In de verkennende notitie, die ik in de loop van de week even vluchtig heb bekeken, worden drie mogelijkheden geschetst: de gekozen burgemeester door de gemeenteraad en twee varianten van een direct gekozen burgemeester door de bevolking. Ik heb uit de notitie opgemaakt dat de regering daarin nog geen keuze heeft gemaakt uit de drie modellen.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Wat de overdracht van bevoegdheden betreft, is het mij opgevallen dat de minister het belang van de slagvaardigheid benadrukt als een van de leidende beginselen van de dualisering. De staatscommissie doet dat minder, maar het is een voorstelbaar ideaal. Daarnaast is er de idee van de revitalisering van de lokale democratie door deze transparanter te maken. Belangrijk is ook de versterking van de positie van de raad, waar de heer Platvoet steeds op wijst, want die was een beetje gedomesticeerd door de krachtige wethouders en door de sterke gedeputeerden. Die moeten eruit worden gehaald. Dit zijn doelen die elk voor zich worden gedeeld, maar ieder legt de nadruk weer anders. Toch zijn deze doelen op een gegeven moment niet naadloos in elkaars verlengde te plaatsen. De minister zegt dat het uitermate ongewenst is dat de overdracht van bevoegdheden in het kader van het medebewind niet zou plaatsvinden. Deze stellingname valt mij wat tegen. Ik begrijp dat hiervoor iets valt te zeggen uit oogpunt van slagvaardigheid, maar aan de dualisering zijn ook twee andere doelstellingen verbonden. Ik blijf in mijn betoog even bij de gemeentelijke situatie. De dualisering kent zes centrale

elementen: de ontkoppeling, het aantrekken van wethouders van buiten, verzelfstandiging van de burgemeester, het brengen van het ambtelijk apparaat onder het college, de versterking van de controlerende en financiële functie van de raad en het overbrengen van bestuursbevoegdheden. De bulk van de bestuursbevoegdheden kan wat mijn fractie betreft worden overgedragen. Wij pleitten er echter voor om met het oog op zware besluiten, zoals de vestiging van bordelen en casino's, jumelages en fusies van scholen, de zesde pijler wat meer te relativeren. Als het wetsvoorstel in de Eerste Kamer wordt behandeld, kunnen wij dit niet amenderen, maar het hooguit verwerpen of aannemen. Is de regering bereid de zwaardere bestuursbevoegdheden, waarvan het besluitvormingsproces in de raad en de staten superieur is aan dat in het college, gelet op de openbaarheid en de mogelijkheid van amenderen en het indienen van moties enz., niet over te brengen naar de beslotenheid van het college? Mijn fractie betreurt het dat het kabinet zo hard vasthoudt aan de integrale en totale overdracht van bestuursbevoegdheden in het kader van het medebewind. Het vervolgens schrappen van het hoofdschap van de raad en de staten hangt hiermee samen.

De minister zei dat hij weinig bezwaren heeft gehoord tegen het dualisme. Anderen hebben veel protesten gehoord. Natuurlijk is het dualisme van bovenaf opgelegd. Dit heeft weinig reacties opgeroepen, omdat het dualisme als algemene term iets hoopvol weergeeft en door velen werd omarmd. Monisme is toch besmet met de negatieve halo van verkleving, achterkamertjespolitiek en oude politiek. Dualisme heeft iets fris, vrolijks en nieuws in zich. Het is heel logisch dat het begrip dualisme op gemeentelijk en provinciaal niveau vrij breed is omarmd. Nu het dualisme concreet gestalte krijgt, moeten er hier en daar echter wellicht dingen worden bijgesteld. Ik heb gewezen op de situatie in Vlissingen, Groningen en Arnhem, maar er zijn veel meer voorbeelden te noemen. Ook de voorzitter van de staatscommissie is hier al achter.

Ik ben blij dat de minister heeft gezegd dat uitvoering van de Gemeentewet geen medebewind is. Wij zullen daarop dan ook over een

week niet terugkomen, zoals wij hadden aangekondigd. Overigens is de discussie over de vraag of iets medebewind of autonomie is wat ons betreft bepaald niet academisch. Als iets als medebewind wordt betiteld, wordt het feitelijk ingelijfd in de bevoegdhedenpiramide van de centrale overheid en wordt de gemeente als het ware verder gefilialiseerd. Wij zijn blij dat het college ook vindt dat dit geen medebewind is. Toch houdt het college vast aan die merkwaardige driedeling, zoals ik het heb genoemd, die in de memorie van toelichting is ingevoerd en die bij Hennekens in ander verband is terug te vinden. Er zijn autonome bevoegdheden die op de Grondwet rusten. Op de vraag welke het zijn heb ik tot op heden geen antwoord gehoord; dat blijft duister. In de stukken staat dat het bijvoorbeeld gaat om de uitvoering van een besluit van de gemeenteraad om een begrotingspost op te nemen. Het blijkt een kleine categorie, die nodig is om het verwijt van de Raad van State te ontgaan dat de dualisering in strijd komt met het hoofdschap van raad en staten. Maar wat het precies is, is mij tot op heden nog niet helemaal helder. Ik heb dan ook aan de regering gevraagd of het mogelijk is om bij gelegenheid van de herziening van hoofdstuk 7 nog eens integraal in te gaan op dit belangrijke punt: wat is autonomie en wat is medebewind? De regering probeert al decennia lang deze twee begrippen zo veel mogelijk te neutraliseren door te zeggen dat het verschil niet belangrijk is. Twee, drie decennia lang hamert het parlement, met name de Tweede Kamer, er steeds weer op dat het wel van belang is. Ook in deze discussie schemert dit door. Ik had dan ook graag gehoord – ik heb het echter niet gehoord; het is niet anders – dat de regering toezegt om bij hoofdstuk 7 nog eens op deze twee begrippen in te gaan in de wetenschap dat in ieder geval het parlement ze belangrijk vindt. Dat mag toch niet al te veel moeite zijn.

Het volgende en voorlaatste punt speelt ook hierbij. De vraag of artikel 81 in strijd is met de Grondwet hangt opnieuw hiermee samen. De regering was tot een paar dagen geleden van mening dat het in strijd was met de Grondwet. Het staat hier volstrekt helder en het is ook ondertekend door de minister. Nu is het echter weer niet in strijd met de

Dölle

Grondwet. Ik heb geprobeerd de Grondwet erbij te halen, maar ik kon die niet meer vinden. Ik neem niet aan dat de minister die verwijderd heeft.

De **voorzitter**: Ze ligt bij de voorzitter.

De heer **Dölle** (CDA): Ook hier speelt het weer. Ik geef direct toe dat het buitengewoon ongewenst is dat artikel 81 niet zou kunnen worden toegepast vanuit de dualistische doctrine. Maar ik noemde net Brederveld. Dat boek heb ik toevallig wel bij mij. Op blz. 13 van de zesde druk wordt opnieuw benadrukt dat dit in strijd is met de Grondwet. De bevoegdheden die zijn genoemd in artikel 124, lid 1, zijn de autonome bevoegdheden. Die mag je niet buiten de raad om overdragen. Ik kan het niet anders lezen, maar de minister kan dat wel. Dan moeten wij ons er voorlopig bij neerleggen. Dit punt speelt natuurlijk net zo goed bij de gemeenten. Ik zou het toch op prijs stellen om volgende week een nadere adstructie van de regering daarvoor te horen. Ik ben het volledig eens met het antwoord van de regering in de nadere memorie van antwoord dat artikel 128 weliswaar nooit bedoeld is voor deze situatie, maar dat de bewoordingen nu een keer zo luiden dat ze hetgeen wordt bedoeld in artikel 81 in de weg staan. Ik vraag er nogmaals aandacht voor. Wij houden dan ook staande dat hetgeen wordt voorgesteld niet kan.

Ik heb nog een voorlaatst puntje.

De **voorzitter**: Dat is uw derde voorlaatste punt.

De heer **Dölle** (CDA): U hebt mij door. Ik sla het voorzitterschap over en kom bij mijn laatste punt. Had ik dat niet gedaan, dan zou ik hebben gevraagd of het niet handiger was geweest om in artikel 19 neer te zetten "de voorzitter" in plaats van "de commissaris". Dat laat ik nu liggen.

Tot slot kom ik bij de gekozen burgemeester. Uiteraard is dit niet de plek voor het debat over de vraag of die al dan niet gewenst is. Wij hebben de verkennende notities gelezen. De minister zegt dat de invoering van de gekozen burgemeester grote wijzigingen in het organisatierecht met zich zou kunnen brengen, maar dat hoeft niet. Ik

neem aan dat hij daarmee doelt op de lichtere varianten. Ik denk dat zulks enigszins illusoir is. Als een keer een functionaris gekozen is door de bevolking na een campagne en na uiteenzetting van standpunten, dan is het bijna onvermijdelijk in die bipolaire legitimatie dat de burgemeester niet aan een kort lijntje kan worden gehouden. Om dezelfde redenen als waarom het burgemeestersreferendum volledig is mislukt, zullen die lichtere varianten volgens mij vrij automatisch leiden tot de zwaardere varianten. Inmiddels is erkend dat het burgemeestersreferendum wel moest mislukken, omdat hierdoor bij de bevolking de illusie werd gewekt van een machtige burgemeester. Daar is echter geen sprake van en daarom is het mislukt. Volgens ons zal het ook zo gaan, als de verwachting wordt gewekt dat er een lichtere burgemeester kan worden ingevoerd. Daar zal misschien even sprake van zijn, maar daarna zal automatisch, al dan niet opgejaagd door de heer Terlouw en anderen, de aandrang opkomen om te komen tot een zwaardere, presidentiële burgemeester en dus tot een wezenlijk onderscheid tussen het gemeenterecht en het provincie-recht.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de minister voor zijn reactie op onze beschouwingen en opmerkingen, althans een deel daarvan. Overigens mijn excuses voor het feit dat ik gedurende het eerste kwartier van zijn beantwoording niet aanwezig was. Ik zat nog "gevangen" in Paleis Noordeinde.

Ik heb er geen behoefte aan om terug te komen op de concrete punten waarop de minister heeft geantwoord, of de discussie daarover voort te zetten. Ik heb slechts kunnen signaleren dat hij niet is ingegaan – tenzij dat in dat bewuste kwartier gepasseerd is – op mijn eerste min of meer concrete opmerking over de bestuursbevoegdheden van gedeputeerde staten in medebewind. Ik ben daarbij ingegaan op pagina 12 van de memorie van antwoord en heb daaraan de vraag gekoppeld of dit een terugtred betekent ten opzichte van het in 1994 bij de wijziging van de Provinciewet geïntroduceerde artikel, dat thans nr. 144 draagt, en zo ja, of dit ook is beoogd en in

overeenstemming is met de strekking van het wetsvoorstel dat wij nu behandelen. Mogelijkervijze kan de minister hier nog uitsluitel over geven.

Ik heb vanmorgen in eerste termijn al laten blijken dat wij niet alle bezwaren die wij ongeveer een jaar geleden tegen het wetsvoorstel inzake dualisering van het gemeentebestuur hebben geopperd, willen herhalen. Ik zal onze inhoudelijke bedenkingen hiertegen dan ook niet in tweede termijn herhalen. Ik herinner er wel aan dat wij ook toen de vraag opgeworpen hebben – die is toen volop in discussie geweest – of niet eerst de Grondwet gewijzigd zou moeten worden en daarna, in dit geval, de Provinciewet. Mijn constatering is ook aan de hand van de discussie van vandaag dat wij, door dat niet te doen, op bepaalde punten in een gewrongen proces terechtkomen. Ik refereer maar even aan de discussie van zo-even over artikel 81 van de Provinciewet. Er zijn echter nog meer voorbeelden van zaken waardoor wij langs de rand van de Grondwet lopen met het vorige, maar ook met dit voorstel.

Ik herhaal ook niet het punt waarop de heer Platvoet mij in eerste termijn interrumppeerde. Dit betrof de betekenis van het ontnemen van bevoegdheden aan provinciale staten en het overhevelen daarvan naar gedeputeerde staten. Wij beseffen dat hetgeen vandaag gebeurt, in feite een soort prelude is, en dat de overheveling van zwaardere bevoegdheden nog moet volgen, althans in de visie van de regering. Ik hoef onze bezwaren evenwel niet opnieuw en uitvoerig naar voren te brengen. Zij zijn destijds wel reden voor ons geweest om onze steun aan het wetsvoorstel inzake dualisering van het gemeentebestuur te onthouden.

Voorzitter. Dat brengt ons ten slotte tot de afwegingen bij dit wetsvoorstel. Ik ben vandaag in eerste termijn geëindigd met de opmerking dat de parallellie, de analogie van Gemeentewet en Provinciewet voor ons zwaar weegt, maar geen doel op zichzelf is. Uit het feit dat wij destijds tegen het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur hebben gestemd, concluderen wij niet automatisch dat wij dus ook maar tegen dit wetsvoorstel moeten stemmen. Ik besef dat er elementen in dit wetsvoorstel zijn die een eigen betekenis hebben voor de

Holdijk

inrichting van het provinciale bestuur en misschien nog meer de actuele betekenis van artikel III juncto artikel XIX van het wetsvoorstel over de datum van de verkiezing. Kortom, wij hebben ook die aspecten in onze fracties een- en andermaal in beschouwing genomen. Er is sprake van onderscheiden nuances binnen onze fracties. De eindconclusie is echter dat wij op dit moment geen behoefte hebben aan dit wetsvoorstel. Dat is met name gelegen in het feit dat wij de ervaring die wij met het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur zullen opdoen, node moeten missen.

□

De heer **Bierman** (OSF): Voorzitter. De minister is niet ingegaan op een opmerking over de leden van OSF. Wie zwijgt, stemt toe. Mijn stem telt dus minstens dubbel. Ik neem aan dat hij mijn mening ondersteunt dat de wijze waarop OSF is georganiseerd, met provincies die zich uitsluitend op provinciaal niveau richten, minstens zo duidelijk smoel geeft aan de provincie en de daadkracht in de provincie als dit wetsvoorstel.

Ik constateer in de hele discussie dat het in feite gaat om slagkracht tegenover democratische legitimatie. Democratische legitimatie kost slagkracht, omdat het dan ingewikkelder gaat. Ogenscheinlijk is slagkracht wellicht efficiënter. Wanneer echter de tegenslagen boven water komen van de in de achterkamer verkeerd genomen beslissingen waar de benoemde gedeputeerde staten het voortaan onderling regelen, dan kan er in de rest van het traject vervolgens op straat weleens een tegenkoppeling ontstaan. Er kan een maatschappelijke tegenkracht worden ontwikkeld waardoor we uiteindelijk nog veel verder van huis zijn vanwege onrust, het niet afmaken en het halverwege blijven steken van zaken omdat deze politiek onhaalbaar zijn gebleken. Ik ben er niet van overtuigd dat dit soort slagkracht veel zal opleveren.

Ik wil ook de analogie met het gemeentelijk niveau noemen. De minister zegt ook dat de CdK iets anders is ingebed gegeven het middenbestuur. Zou dat ook niet gelden voor de bevoegdheden die je hebt in de provinciale staten, die je wilt overhevelen? Het laatste woord is hier niet over gezegd.

Voor mij betekent dit dat het punt van de zorgvuldigheid bovenaan staat. Als het gaat om de certificering van tropisch hardhout of het mogelijk weigeren van werken op zondag, dan gaan wij daar buitengewoon zorgvuldig mee om. Dat betreft relatief gezien maar een klein facet ten opzichte van wat wij hier in het staatsbestel willen veranderen. Wij hebben die evaluatie niet. Het genuanceerde positieve oordeel van de minister kan in mijn ogen ook genuanceerd negatief zijn. Mij bereiken berichten dat het heel stroef gaat met het achteraf verantwoording afleggen in de gemeente over het gevoerde beleid. Zorgvuldigheid wordt dan in mijn ogen het allerbelangrijkste element. Op dat punt biedt de motie-Platvoet mij een zekere mogelijkheid. Ik ben namelijk begonnen met de opmerking dat wij niet onwelwillend ten opzichte van dit experiment staan. Ik zal de motie-Platvoet dan ook ondersteunen. Als deze motie wordt aangenomen en de minister ook bereid is om haar uit te voeren, dan kan ik mijn bezwaren vanwege het gebrek aan zorgvuldigheid overwinnen. Ik zal dan voor dit wetsvoorstel stemmen.

□

De heer **Terlouw** (D66): Mijnheer de voorzitter. Het is een genoegen om met deze minister van gedachten te wisselen, ook al zijn wij het niet over alles eens. Gedachtewisselingen zijn echter des te interessanter naarmate er meer punten van verschil zijn, zo lijkt mij. Als dit wetsvoorstel kracht van wet krijgt, weten wij niet wat het effect ervan zal zijn. Als wetten worden aangenomen, weten wij dat bijna nooit. Politiek is ook geen wiskunde, maar een taxatie van degenen die bij de besluitvorming zijn betrokken, of de wet goed zal werken. Ook al wordt bijvoorbeeld het rijksniveau geacht, dualistisch te zijn, wij weten allen hoeveel monistische elementen er in het systeem zijn geslopen of misschien altijd al hebben gezeten. Zo gaat dat nu eenmaal.

Onder anderen de heren Dölle en Bierman hebben erop gewezen dat de minister aandacht besteedt aan de slagkracht. Het viel ook mij op dat dit het belangrijkste argument was. Ook de staatscommissie heeft de grotere slagkracht van een kleiner bestuur, dat minder te maken heeft met allerlei omringende factoren, als

argument genoemd. Wij zullen dat niet bestrijden, het is een voordeel van de wet. In de discussie en ook door de staatscommissie is echter meer aandacht besteed aan de betrokkenheid van de burgers. Gezegd en geschreven is dat de burgers in de gemeenten en de provincies weinig zijn geïnteresseerd in het gemeentelijk en provinciaal bestuur en dat daar iets aan moet worden gedaan. De minister heeft daar echter weinig aandacht aan besteed. Misschien is hij het wel eens met degenen, zoals ik, die hebben gezegd dat dit wetsvoorstel daar weinig aan doet.

Ik heb in mijn betoog terzijde nog aangegeven dat het mij al lang zorgen baart dat statenleden in het algemeen onvoldoende worden afgerekend door verkiezingen op wat zij zowel in positieve als in negatieve zin doen. Men neemt er geen deel aan en als men dat wel doet, is dat plichtmatig. Men interesseert zich er te weinig voor. Dat hoort ons als democraten zorgen te baren.

Ik houd uit het interessante betoog van de minister over dat dingen blijven wringen, onder andere met de Grondwet, die later aangepast moet worden om een en ander in orde te krijgen. Ik wijs op de vervangingsregeling van de voorzitter van het college, van de commissaris van de Koningin. De minister heeft volkomen gelijk dat dit goed is geregeld, want er is geen onduidelijkheid over de gang van zaken. Toch wringt het enigszins dat bij afwezigheid van de commissaris van de Koningin ineens een statenlid de vergadering bijeenroept en, sterker nog, de agenda bepaalt. Die agenda wordt normaal gesproken door het college opgesteld, dat ook de voorstellen aan provinciale staten heeft voorbereid. Als de commissaris griep heeft, gaat dat ineens geheel anders. Ik zeg niet dat ik tegen deze regeling ben, maar zij wringt wel. Het is geen goede, elegante oplossing, want zij hinkt op verschillende gedachten.

De heer Platvoet heeft ten tweede male een motie ingediend over de overheveling van de zwaardere bestuursbevoegdheden, de aanpassing van de medebewindregeling. In deze mede door mij en anderen ondertekende motie wordt gevraagd om dit niet te doen voordat duidelijk is hoe een en ander gaat. Ik zie voor het geestesoog dat de statenfracties, als deze wet is aangenomen, een

Terlouw

beetje verweesd bij elkaar zitten. Zij denken aan de informatie die hun gedeputeerde vroeger gaf, ook wel inside information, over de gang van zaken in het college en over wat er aan de orde is. Nu hebben zij minder bevoegdheden. Zij zitten verder van het vuur. Het is natuurlijk mooi dat ze een griffier hebben, maar ze weten nog niet goed hoe ze een en ander moeten doen. Er moet een agenda worden opgesteld waaruit blijkt hoe het beleid op hoofdlijnen wordt bepaald, en vooral hoe dat zal worden uitgedragen naar de burgers. En dan is er ook nog een rekenkamer, die er eigenlijk nog niet is.

Dit gevoel zal er onherroepelijk zijn. Men zal een beetje verweesd zijn; hoe moet dat nou in dat nieuwe systeem? Ligt het dan niet voor de hand om even wachten, om na het overdragen van de lichtere bevoegdheden eens te bekijken hoe het gaat en de statenfracties hun weg te laten vinden om daarna pas te beslissen of je op deze weg verder wilt gaan en zwaardere bevoegdheden wilt overdragen? Dat is toch niet te veel gevraagd? De meerderheid van deze Kamer vroeg daar ook om bij de gemeenteraden. Ook nu wordt dit gevraagd, al weet ik nog niet of hiervoor een meerderheid is. Ik kan mij heel goed vinden in hetgeen de heer Bierman zei. Minister, reageer daar nu positief op.

Voorzitter. Als de minister hier wat in ziet, zo dadelijk toezegt op dit punt voorlopig geen wetsontwerpen in te dienen en wil wachten op de evaluatie om op basis daarvan over de vergaande bevoegdheden te oordelen, stemmen wij voor dit wetsontwerp.

□

De heer **Luijten** (VVD): Voorzitter. Wij zijn blij met het antwoord van de minister en danken hem daarvoor. Wij zijn vooral blij met zijn opmerking over de ontwikkelingen van onderop. In mijn eerste termijn heb ik gezegd dat ik zijn opstelling ten opzichte van initiatieven die men op provinciaal niveau wil nemen en in rapporten staan, nogal rigide vond. Ik denk bijvoorbeeld aan hetgeen de commissie-Geelhoed naar voren heeft gebracht. Nu zegt hij echter dat hij een deltametropool of een samenwerking van de provincies in het noorden waartoe het initiatief van onderop wordt genomen, als een belangrijk signaal ziet. Als

provincies zelf voorstellen tot opschaling doen, ziet hij dat ook als een belangrijk signaal. Wij zien deze opmerking van de minister als een belangrijk signaal. Ik vind het de nodige verheldering van zijn standpunt. De geschreven tekst vonden wij nogal terughoudend. Wij begrijpen nu dat de minister hiervoor toch meer open zal staan.

De overdracht van de bevoegdheden is weer aan de orde geweest. Deze overdracht zal leiden tot een andere machtsbalans. Het is helder dat deze Kamer daar bijzonder kritisch over is. Ik hoop dat de minister dit begrijpt. Ik sluit mij een beetje aan bij de heer Terlouw. Wij hebben hiervoor geen motie of evaluatie nodig, want wij kijken sowieso kritisch naar de overdracht van bevoegdheden. Ik heb ook een lijst gezien van alles wat overgaat en ik weet nu al dat daarin een aantal dingen staat waar ik vraagtekens bij zet en waar mijn fractie over wil praten. Net als de Partij van de Arbeid hebben wij de motie-Platvoet indertijd niet gesteund. Dat wil echter niet zeggen dat wij niet kritisch naar die lijst zullen kijken. Voor ons is het in ieder geval geen uitgemaakte zaak dat alles zomaar integraal overgaat. Daarover zijn wij het met de heer Dölle eens. Naar onze mening moeten de staten en de raden, dus de direct gekozen volksvertegenwoordigers, bij voorburgers belangrijke zaken in beeld blijven. Daar heb ik geen evaluatie voor nodig.

Over het voorzitterschap van de raden en de staten bestaat op dit moment verwarring: kan een burgermeester zich laten vervangen als hij het debat voert? Ik ben blij met de toezegging van de minister dat hij wil bekijken of de Grondwet hiervoor ruimte biedt. Ik neem aan dat hij ons daarover per brief zal berichten. Het advies van de ROB maakt het er voor ons niet helderder op. Aan zo'n advies heb ik niet veel.

De vraag over de werking van gedragscodes voor leden van provinciale staten is nog niet beantwoord.

De somberheid van de Partij van de Arbeid deel ik niet. De heer Witteveen zegt dat hij van nature niet zo somber is, dus laten we het er maar op houden dat hij vandaag zijn dag niet had. Ik ben het eens met hem dat er nog van alles besproken en bestudeerd moet worden. Wij bepleiten dat te doen met slagvaar-

dige provincies, waar de verantwoordelijkheden gescheiden zijn: de macht en de controle op de macht. De staten hebben daarbij ook meer faciliteiten. Wij kunnen vandaag de bestuurlijke vernieuwing op provinciaal niveau in ieder geval een dienst bewijzen.

Studeren moeten wij altijd. Ons staatsbestel is nooit af. Bestuurlijke vernieuwing vraagt er om een besluit te nemen en om een stap te durven zetten. Het wetsvoorstel biedt daarbij de goede richting. Het is niet af. Wij willen vandaag de bestuurlijke vernieuwing in ieder geval niet ophouden. Wij willen de provincies helpen in een duaal bestel.

De **voorzitter**: Ik heb twee mededelingen. De eerste opmerking betreft de stemming over de motie. Normalerweise zullen wij daar pas de volgende week over stemmen. Degenen die hun gedrag bij de stemming over het wetsvoorstel van vanavond daarvan af laten hangen, komen dan in moeilijkheden. Ik heb de heer Terlouw echter subtiel horen zeggen dat een positief antwoord van de minister genoeg kan zijn voor zijn fractie. Ik heb de heer Bierman ook iets dergelijks horen zeggen. Ik denk dus niet dat wij in de problemen komen doordat wij pas volgende week over de motie stemmen. Ik hoop dat ik dat juist constateer.

De tweede opmerking betreft het volgende. Ik deel aan de Kamer mede dat op 17 december jongstleden is ingekomen de aanvullende geannoteerde agenda met bijlagen voor de JBZ-raad van 19 en 20 december jongstleden. In de aanbestedingsbrief wordt instemming gevraagd voor de Ontwerpverordening Dublin II, zoals vervat in raadsdocument 14990/02 en de preambule zoals vervat in ASILE 15/02, waarover de raad via een stille instemmingsprocedure overeenstemming heeft bereikt. De Eerste Kamer heeft op 17 december reeds besluiten genomen ten aanzien van bij de geannoteerde agenda voorgelegde ontwerpbesluiten voor de JBZ-raad van 19 en 20 december jongstleden en de minister van Justitie daarover geïnformeerd. Daarbij werd meegedeeld dat de aanvullende geannoteerde agenda wegens de late ontvangst nog niet betrokken kon worden in de werkzaamheden van de Kamer. De bijzondere commissie voor de

Luijten

JBZ-Raad heeft zich heden over de agenda met bijlagen voor de JBZ-raad van 19 en 20 december jongstleden en over de Ontwerpverordening II beraden.

De commissie adviseert als volgt. Instemming kan alsnog worden verleend aan de ontwerpbesluiten geagendeerd onder de nummers 2a en GC5 en de Ontwerpverordening Dublin II, zoals vervat in de reeds genoemde documenten 14990/02 en ASILE 15/02. Voor het overige blijft de besluitvorming van de Kamer van 17 december in stand.

Ik stel de Kamer voor, dit advies te volgen.

Aldus wordt besloten.

□

Minister **Remkes**: Voorzitter. Over de motie wil ik zeggen dat als het wetsvoorstel vandaag kan worden afgedaan er geen probleem ontstaat. Daar ben ik in eerste termijn op ingegaan. Er ontstaan problemen als het wetsvoorstel vandaag niet wordt afgedaan.

De **voorzitter**: Het is het voornemen van deze Kamer om het wetsvoorstel vandaag af te handelen.

Minister **Remkes**: Ik heb de motie goed gelezen. Ik zeg de heer Dölle toe dat ik zorgvuldig zal kijken naar de vraag welke bevoegdheden overgaan. De heer Luijten heeft daarover ook iets gezegd. Vanzelfsprekend zal ik bij die beoordeling deze motie in het achterhoofd houden. Ik zeg het in de tijd gezien echter nog niet hard toe op dit moment. Ik zeg ook waarom.

Wij moeten in de gaten houden wat de essentie is van de dualiseringsoperatie. Ik realiseer mij dat de wereld niet zwart-wit is. Men kan praten over de vraag welke bevoegdheden wel en welke bevoegdheden niet. Waar moet men de grens leggen? De essentie van de dualiseringsoperatie is het aanbrenge van een scheiding tussen het bestuur en de controle op het bestuur. De dualisering gaat uit van de realiteit dat gedeputeerde staten in de huidige verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten een bestuurlijk overwicht hebben dat weliswaar niet in overeenstemming is met de formele kenmerken van ons bestel, maar helaas niet is ongedaan te maken. PS

zijn in de realiteit van vandaag, gelet op de omvang van de provinciale taak en de complexiteit van de vraagstukken, simpelweg niet bij machte om de besturende functie zelf inhoud te geven. Op papier klopt het allemaal, maar als je kijkt hoe het in de praktijk gaat, dan kom je tot een andere conclusie. Zij zijn in vele opzichten afhankelijk van gedeputeerde staten en de dualisering trekt de consequentie uit een ontwikkeling die al lang gaande is en die heeft geleid tot een grote discrepantie tussen norm en feit van het bestuursstelsel op decentraal niveau. Het verschil tussen formaliteit en werkelijkheid heeft voor beide organen nadelige gevolgen. PS noch GS hebben de ruimte en de mogelijkheid om goed te functioneren. Er is sprake van een vermenging van functies en verantwoordelijkheden die afbreuk doen aan de slagkracht en die de herkenbaarheid van het provinciaal bestuur niet bevorderen.

De dualisering probeert beide organen uit hun intern gerichte vervlechting te bevrijden ten behoeve van een veel meer eenduidige rolverdeling. Het ongedaan maken van die institutionele vervlechting, zoals dit wetsvoorstel in navolging van de Wet dualisering gemeentebestuur doet, is echter niet meer dan een eerste stap. De tweede stap zal op enigerlei wijze moeten volgen. Ik zal goed en zorgvuldig kijken naar de vraag wat de omvang moet zijn, maar in principe besturen gedeputeerde staten en controleren provinciale staten. Dat moet het richtsnoer zijn, want anders lossen wij de problemen die zich voordoen niet op.

De heer **Bierman** (OSF): Mag ik de minister zo begrijpen dat hij zijn uiterste best zal doen om de controlerende functie van PS ook op de voorgrond te laten treden? Ik baseer mij op de geluiden die ik heb gehoord over de gemeentelijke dualisering. Juist de informatieverschaffing schijnt daarbij het grote mankement te zijn. Wil de minister zijn uiterste best doen om op dat punt meer vastigheid te bieden?

Minister **Remkes**: Als uit de evaluatie blijkt dat de gemeentelijke dualisering op het punt van de controle bepaalde tekortkomingen laat zien, dan ben ik best bereid om toe te zeggen dat het zo snel

mogelijk wordt vertaald in dit wetsvoorstel, zeker als er signalen zijn dat het op provinciaal niveau vergelijkbaar ligt. Die benadering sluit ook aan bij de algehele benadering die gekozen is.

De heer **Bierman** (OSF): U betoogt dat provinciale statenleden nu niet bij machte zijn om het bestuur te zijn. Als zij straks informatie moeten krijgen voor hun controlerende taak, dan vraag ik mij af of zij dan beter zullen functioneren.

Minister **Remkes**: Dat zal voor een deel ook uit die evaluatie moeten blijken. Het controleren van het bestuur vereist een andere attitude van statenleden. Dat vereist ook andere informatiestromen. Ik hoor niemand vragen of de machtsbalans van de Tweede Kamer ten opzichte van de regering wel in orde is. Dan voer je natuurlijk eenzelfde soort debat. Alleen, iedereen moet dan wel even wennen aan z'n nieuwe rol. Ik ga ervan uit dat alle partijen die straks in de staten vertegenwoordigd zullen zijn, inclusief de OSF, het college van gedeputeerde staten kritisch zullen bevragen. Als het college van GS op basis van een bevoegdheid die burgers raakt een besluit dreigt te nemen dat de burger niet echt helemaal welgevallig is, dan weet ik wel wat er gebeurt, gegeven het feit dat de burger mondig is. Dan komen er brieven en dan trekt een statenlid wel of niet aan de bel, afhankelijk van zijn politieke opvattingen. Zo functioneert het in de Kamer en zo zal het naar ik hoop straks ook functioneren in de staten en de raden.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U zegt: als het college van GS een besluit dreigt te nemen dat de burger niet welgevallig is. Echter, dat weet die burger natuurlijk pas als GS het besluit al hebben genomen. Maar dit is niet de reden waarom ik wilde interrumperen. U hebt een toezegging gedaan die ik niet begreep en die overigens niets te maken heeft met de strekking van de motie.

Minister **Remkes**: U suggereert nu dat colleges van GS of van B en W in besloten kamers besturen, maar zo werkt het niet. De heer Dölle noemde voorbeelden van besluiten met soms ingrijpende consequenties. Die besluiten worden op een fatsoenlijke manier bestuurlijk voorbereid. Dacht

Remkes

u echt dat als besluiten ingrijpende belangen van burgers en bedrijven raken die burgers en bedrijven niet zo mondig zijn dat zij naar het controlerende orgaan stappen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat kan pas als het besluit is genomen. Tot nu toe was het zoals u het schetst. Mijn ervaring als gemeenteraadslid is dat er in een wisselwerking tussen raad en B en W een besluit werd voorbereid en werd genomen. Dat gebeurde in openbaarheid. Maar nu, als het doorgaat, die bevoegdheid uitsluitend bij B en W en GS komt te liggen, zit er een element van beslotenheid in zowel voorbereiding als besluitvorming. Er kan pas beweging plaatsvinden nadat het besluit is genomen en dan sluipt het vertrouwenselement in de discussie als het gaat om de rol die PS zich willen toe-eigenen om een besluit van GS te wijzigen. Dat vind ik zeer onwenselijk.

De **voorzitter**: Ik moge de heer Platvoet en de minister erop wijzen dat er sprake is van herhaling van de reeds gevoerde discussie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Ik ben naar de interruptiemicrofoon gekomen om een ander punt aan de orde te stellen, maar omdat de minister zo lang doorging, ging ik misschien door op het verkeerde punt. Hij deed een toezegging aan de heer Bierman die ik niet begreep. Hij zei: als uit de evaluatie blijkt dat de middelen van de gemeenteraad en PS om controle uit te oefenen niet voldoende zijn, dan heeft dat ook consequenties voor deze wet. Welke wet bedoelt hij? Wij nemen de voorliggende ontwerpwet toch aan met alle middelen die erin zitten?

Minister **Remkes**: Het is helder: de Wet dualisering gemeentebestuur zal worden geëvalueerd. Een van de elementen van de evaluatie is of de gemeenteraad voldoende in staat is om B en W te controleren. Als uit de evaluatie blijkt dat er tekortkomingen zijn, als de eerste tekenen erop wijzen dat dit ook op provinciaal niveau het geval zal zijn en als ik de conclusie trek dat er aanleiding is tot aanpassing van de wet, dan ben ik gegeven de uniformiteit van beide voorstellen bereid om die aanpassing een op een door te vertalen naar dit wetsvoorstel. Dat is de toezegging die ik aan de heer

Bierman heb gedaan. Daarmee zou u volgens mij alleen maar blij moeten zijn, want toen het ging om het onderzoeksinstrumentarium in het kader van de vraag hoe de praktijk zich zal ontwikkelen, heb ik in de Tweede Kamer gezegd dat ik niet principieel bepaalde dingen afwijs. Ik wil wel eerst zien of de wijze waarop het nu is geregeld voldoende is of niet. Bij de evaluatie zullen wij er goed naar kijken. Als in de praktijk de behoefte aan nadere instrumenten groter blijkt te zijn dan de mogelijkheden die de wet biedt, dan moet daarnaar worden gekeken.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Dat vind ik prima. We hebben het dan over 2005, maar dat is op zich geen probleem.

Minister **Remkes**: Het is sneller 2005 dan we denken!

De heer **Witteveen** (PvdA): Zojuist werd gezegd dat we moeten kijken naar de manier waarop het nationale parlement met de bevoegdheden omgaat. De minister wijst onderzoeksbevoegdheden voor provinciale staten die lijken op enquêtebevoegdheden echter af. Dat kan ik moeilijk rijmen.

Minister **Remkes**: In de Tweede Kamer heb ik dit uitvoerig beargumenteerd. Vanzelfsprekend denk ik daar nu nog hetzelfde over, maar ik heb ook het volgende gezegd: mocht blijken dat statenleden zaken willen die op grond van de wet niet kunnen, dan ben ik bereid om dit nader te overwegen.

De heer **Terlouw** (D66): Ik concludeer hieruit dat wij bij de aanneming van de tweede motie-Platvoet precies hetzelfde zullen horen als bij de eerste: de minister zal meedelen dat de motie niet zal worden uitgevoerd, althans niet volledig. Als dit niet juist is, dan hoor ik dat graag.

Minister **Remkes**: Misschien niet volledig, maar ik heb daarover voor mijzelf nog geen eindconclusies getrokken. Ik heb net een gebaar gemaakt aan de Kamer en heb aangegeven hoe ik ermee wil omspringen. Ik houd nog even een slag om de arm omtrent de betekenis voor de uitvoering van de motie.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): U

hebt de wet Dualisering provinciebestuur en medebewindsbevoegdheden in conceptvorm ingediend, mét de lijst van zo'n 120 overdrachten en de memorie van toelichting. Een aantal van de overdrachten betreft de concrete bevoegdheden waarover wij het steeds hebben. Dat zijn er tientallen. Bent u bereid om dit in het licht van de motie allemaal te schrappen in het vervolg van het wetstraject?

Minister **Remkes**: Dat heb ik zeker niet toegezegd. Bij de bevoegdheden en de balans daarin moet men één ding goed bedenken: als je de verdeling in bevoegdheden tussen B en W en gemeenteraad vergelijkt met die tussen gedeputeerde en provinciale staten, dan ontstaat het beeld dat de staten met hun concrete bevoegdheden al meer op een afstand staan dan de gemeenteraad; een gemeenteraad heeft relatief meer besturende bevoegdheden dan de staten ten opzichte van GS. Aan het adres van de heer Terlouw wil ik verder een relativerende opmerking maken. Over de geringe opkomst bij verkiezingen ben ik ook niet altijd optimistisch. De opkomstpercentages in sommige provincies liggen echter redelijk dicht bij die in sommige grote steden. Ik heb de heer Terlouw niet dezelfde conclusies horen trekken ten aanzien van de provincies als ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen in de grote steden. Daar doet zich precies dezelfde problematiek voor en daar kun je niet spreken van raden die het college van B en W niet herkennen. We mogen dit dus best enigszins in perspectief plaatsen, al doet dit niets af aan het feit dat de relatie tussen verkiezingsuitslag, een eventuele lage opkomst, een geringe beïnvloeding van gemaakte keuzes, de gehanteerde agenda en de wijze waarop personen met hun bevoegdheden omspringen, weleens ver te zoeken is. Soms geeft dit een buitengewoon onbevredigend gevoel. Daarover zijn wij het eens.

Mevrouw Meindertsma kwam terug op de beleidsnotities. Zij zei dat het stedelijk gebied straks valt onder de kaderwet. Welnu, dat was het geval onder het vorige kabinet, dat is straks niet meer zo. Zij houdt toch de mogelijkheid open om te kiezen voor een vierde bestuurslaag. Daar kies ik zeer nadrukkelijk niet voor. Primair gaat de notitie inzake de WGR-plus over verlengd lokaal

Remkes

bestuur, niet meer en niet minder. Ik zeg "primair", want er zal maatwerk moeten worden geleverd. In de notitie wordt inderdaad een opmerking gemaakt over de GDU-middelen; dat valt niet onder het hoofdstuk "primair". Ik ben de stellige mening toegedaan dat een het opzetten van vierde bestuurslaag in dit land, waar eerder te veel bestuurders per vierkante meter zijn dan te weinig, totaal de verkeerde weg is.

De heer Platvoet heeft gevraagd of de dualiseringsoperatie eens in wat breder perspectief kan worden geplaatst. Hij heeft zelf de cultuuromslag al genoemd. Ik ben overigens zeer nadrukkelijk van opvatting dat de goede volgorde in de redenering is dat dualisering een bijdrage moet leveren aan de noodzakelijke cultuuromslag op provinciaal niveau. Als deze operatie achterwege blijft, kan dat breekkijzer niet in die cultuur worden gezet. Dat is voor mij een van de belangrijke overwegingen om dit wetsvoorstel van harte te verdedigen. Natuurlijk hangt deze ontwikkeling samen met een bredere beschouwing. De behandeling van de begroting van het ministerie van BZK is wellicht een aardige gelegenheid om te bespreken hoe wij aankijken tegen de zeggenschap van burgers en tegen het democratisch functioneren van onze gekozen organen. Er is verwezen naar de notitie over het burgemeesterschap. Dat is inderdaad een verkennende notitie, waarin opties worden geschetst. Het zal de heer Platvoet niet zijn ontgaan dat ik bij de behandeling van de begroting in de Tweede Kamer heb aangegeven waar mijn voorkeur ligt. Vanzelfsprekend kunnen er ook beschouwingen worden gehouden over de vraag of het houden van referenda wel of niet wenselijk is, maar dat is nu allemaal niet aan de orde. Het lijkt mij dan ook niet juist om daarbij uitvoerig stil te staan.

Ik heb in feite al gereageerd op het betoog van de heer Dölle door te zeggen dat er zorgvuldig naar moet worden gekeken. Ik zeg hem toe dat als het straks gaat om hoofdstuk 7 van de Grondwet, nader kan worden ingegaan op begrippen als autonomie en medebewind. De heer Holdijk heeft een vraag gesteld die ik wel heb opgeschreven, maar niet meer goed kan lezen. Het gaat om een vraag die ik eerder zou zijn vergeten.

De heer **Holdijk** (SGP): Het wetsvoorstel kent een exclusieve kaderstellende bevoegdheid toe aan provinciale staten. Ik vroeg mij af of dit niet een stap terug is in vergelijking met artikel 144, dat in 1994 is geïntroduceerd. Toen hebben provinciale staten juist voor het eerst de bevoegdheid gekregen om algemene regels te stellen ten aanzien van bevoegdheden die door gedeputeerde staten in medebewind worden uitgevoerd.

Minister **Remkes**: Ik beschouw dat niet als een stap terug. In 1994 ging het natuurlijk om het toen bestaande bestel. Nu praten wij over een nieuw bestel. Ik vermag niet in te zien dat er dan sprake is van een stap terug.

De heer **Holdijk** (SGP): In 1994 werd aan provinciale staten een algemene bevoegdheid toegekend. Nu wordt gezegd dat alleen als de desbetreffende medebewindswet die mogelijkheid biedt, PS over de bevoegdheid beschikken.

Minister **Remkes**: Misschien is het dan een schuifeltje terug.

Tegen de heer Luijten zeg ik nadrukkelijk dat er zoals gebruikelijk een brief zal komen over het standpunt van de ROB. Het kabinet zal daarin zijn oordeel geven.

Ik wil nog één opmerking maken tegen de heer Terlouw. Hij vroeg zich af of er geen sprake is van een verwrongen situatie als een lid van PS optreedt als voorzitter, die agenderende bevoegdheden heeft. De heer Dölle heeft vanmorgen aan mijn verleden gerefereerd. Ik herinner mij nog een situatie waarbij ik met raadsleden van D66 discussieerde over de vraag of het niet wenselijk zou zijn dat een raadslid in plaats van een wethouder voorzitter was van een raadscommissie. In die hoedanigheid is deze als voorzitter ook afhankelijk van voorstellen van B en W en zit dus in exact dezelfde verwrongen positie. Overigens functioneerde dit in de praktijk uitstekend.

De heer **Terlouw** (D66): Ik heb er niet voor gepleit om het anders te regelen. Zoals het nu is geregeld, is het het beste. Het blijft echter toch vreemd dat als de commissaris toevallig griep heeft, ineens vanuit de provinciale staten de dingen worden geregeld. Dat komt doordat de verkiezing van de voorzitter van

provinciale staten niet op de goede manier gebeurt.

Minister **Remkes**: Het zou ook kunnen betekenen dat het aantal griepjes bij CdK's drastisch afneemt. Laten wij maar optimistisch zijn en ervan uitgaan dat dit effect optreedt. In dit verband heb ik het overigens niet over de heer Terlouw.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van de PvdA, de ChristenUnie, de SGP en D66 wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Ik stel voor, volgende week bij de opening van de beraadslaging, naar ik aanneem om 13.30 uur, te stemmen over de motie-Platvoet c.s. (28384, EK nr. 33f), waarbij ik hoop de minister in ons midden terug te zien.

Daartoe wordt besloten.

Sluiting 21.15 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:

14 januari 2003

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2003 (28600-XVI);

21 januari 2003

Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (27602);

Regels met betrekking tot het LSOP Politie onderwijs- en kenniscentrum, de landelijke werving, de selectie, het onderwijs voor de politie, alsmede het overdragen van kennis aan de politie (Wet op het LSOP en het politieonderwijs) (28046);

Aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (28243).