

Vergaderjaar 2003–2004

**29 316**

## **Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 juli 2003 en het nader rapport d.d. 17 november 2003, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 mei 2003, no. 03.002182, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering provinciebestuur (Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden).*

*De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van medebewindswetten voorzien hoofdzakelijk in de overheveling van bestuursbevoegdheden van provinciale staten (hierna: PS) naar gedeputeerde staten (hierna: GS), tenzij er argumenten zijn om de betrokken bestuursbevoegdheid vanwege haar bijzondere karakter bij PS te laten berusten. Deze wijzigingen vloeien voort uit de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciebestuur op 12 maart 2003, waardoor de ontvlechting van PS en GS in gang is gezet. In het gedualiseerde stelsel richten PS zich op de functies van vertegenwoordiging, kaderstelling en controle, terwijl GS de bestuurlijke rol vervullen. De Raad van State heeft dit voorstel op dezelfde wijze beoordeeld als het eerdere voorstel van Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden.<sup>2</sup> Hij onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen in verband waarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2003, nr. 03.002182, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 juli 2003, no. W04.03.0187/I, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerking van de Raad rekening is gehouden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State merk ik het volgende op.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Advies van 20 december 2002 (no. W04.02.0429/I).

*1. De termen «provinciaal bestuur» en «provincie»*

*De termen «de provincie»/«het provinciaal bestuur» en «het bestuur van de provincie» worden in het wetsvoorstel in een aantal gevallen vervangen door een specifieke aanduiding van een provinciaal bestuursorgaan. Eén van de doelen van dit wetsvoorstel is namelijk duidelijk te maken welk bestuursorgaan binnen de provinciale organisatie waartoe bevoegd is. De onderstaande voorbeelden wijzen erop dat dit oogmerk niet volledig is gerealiseerd en dat in de geldende wetgeving nog steeds termen voorkomen die leiden tot onduidelijkheid over de toedeling van bevoegdheden aan de provinciale bestuursorganen.*

- Wet op de jeugdhulpverlening: Volgens artikel 4, eerste lid, wijzen «de provinciale besturen» gebieden aan die voor de toepassing van de wet als regio worden aangemerkt.*
- Wet bereikbaarheid en mobiliteit: Volgens artikel 3, tweede lid, wijst «het bestuur van een provincie» de plaats aan van een betaalpoort op een weg*
- en bepaalt het tevens voor welk mobiliteitstarief en voor welke rijrichting de betaalpoort is bestemd.*
- Bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht: Volgens onderdeel C, onder 5, kan geen beroep worden ingesteld tegen besluiten op grond van artikel 6, derde lid, tweede volzin, van de Wet stedelijke vernieuwing, voorzover het betreft de aanwijzing van gemeenten waarvan «naar het oordeel van de provincie» gelet op de aard en de omvang van de stedelijke vernieuwingsopgave een ontwikkelings-programma in de zin van die wet wordt verlangd om in aanmerking te komen voor investeringsbudget op voet van die wet. Hier wordt weliswaar niet bepaald wie de bevoegde autoriteit is, maar uit de geldende tekst van de Wet stedelijke vernieuwing kan worden afgeleid dat de aangehaalde passage van onderdeel C, onder 5, zou moeten luiden: «naar het oordeel van gedeputeerde staten».*

*De Raad adviseert in deze gevallen te preciseren welk provinciaal bestuursorgaan bevoegd is. Tevens adviseert de Raad zorgvuldig na te gaan welke wijzigingen in andere wetten eventueel nog aan dit wetsvoorstel dienen te worden toegevoegd.*

1. Ten behoeve van de opstelling van het wetsvoorstel is zorgvuldig de geldende wetgeving bezien. Mochten er desondanks toch bepaalde bevoegdheden niet zijn meegenomen, dan verwacht ik niet dat dit in de praktijk tot onduidelijkheden aanleiding zal geven. Indien immers in wetgeving een bestuursbevoegdheid wordt toegekend aan «het provinciebestuur» of «het provinciaal bestuur», dan zal op grond van het nieuwe artikel 143, derde lid, van de Provinciewet het college van gedeputeerde staten het orgaan zijn dat bevoegd is om de bevoegdheid te verrichten.

Overigens heb ik, met uitzondering van artikel 4, eerste lid, van de Wet op de jeugdhulpverlening, de door de Raad genoemde artikelen in dit wetsvoorstel opgenomen. Van aanpassing van de Wet op de jeugdhulpverlening zie ik af omdat deze wet bij de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg zal worden ingetrokken. De inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg is voorzien op 1 januari 2004.

*2. Wijzigingen in de Landinrichtingswet (artikel XXV)*

*a. In artikel 3, derde lid, van de Landinrichtingswet wordt een wijziging voorgesteld die geheel losstaat van de dualiseringsoperatie. Voorgesteld wordt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te horen indien de betrokken organen terzake niet tot overeenstemming zijn gekomen. Met deze aanpassing van de Landinrichtingswet wordt de verwijzing naar de vroegere Afdeling voor de geschillen van bestuur (in het vervallen artikel 2, derde lid, juncto artikel 3, derde lid, van de Landinrichtingswet) vervangen door een verwijzing naar de Afdeling bestuursrechtspraak, zonder dat stil wordt gestaan bij de betekenis van de verwijzing. Het is niet wenselijk de Afdeling bestuursrechtspraak met een dergelijke taak te belasten, aangezien dat onverenigbaar is met de omstandigheid dat tegen de betrokken besluiten beroep of hoger beroep bij de Afdeling openstaat. De Raad adviseert in artikel 3, derde lid, het horen van de Afdeling te schrappen.*

b. In de artikelen 19, tweede lid, onderdeel c, (artikel XXV, onderdeel C), 42, eerste lid, (artikel XXV, onderdeel G) en 88, onderdeel b, (artikel XXV, onderdeel M), wordt in plaats van de geldende limitatieve formulering («een (ander) besluit van provinciale staten») een alternatieve formulering voorgesteld: een (ander) besluit van provinciale staten of gedeputeerde staten. Het behoeft naar de mening van de Raad aan de hand van voorbeelden verduidelijking welke besluiten van GS worden bedoeld en waarom deze verruiming noodzakelijk is. De Raad adviseert tot aanvulling van de toelichting.

c. In zijn advies inzake de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden heeft de Raad opgemerkt dat het verzoek om landinrichting in voorbereiding te nemen (artikel 23 van de Landinrichtingswet) bezwaarlijk los kan worden gezien van de bevoegdheid van de gemeenteraad een bestemmingsplan vast te stellen.<sup>1</sup> Het indienen van een dergelijk verzoek dient naar het oordeel van de Raad vanwege het gewicht van de zaak en de samenhang met de bestemmingsplanbevoegdheid door de gemeenteraad te worden gedaan.

In lijn met die opmerking en gezien de bemoeienis van PS met de vaststelling van het streekplan, adviseert de Raad in artikel XXV, onderdeel E, niet GS maar PS te noemen.

2a. Het advies van de Raad om in artikel XXV (oud), onderdeel B, onder 2, van het onderhavige wetsvoorstel (wijziging artikel 3, derde lid, Liw) het horen van de Afdeling te schrappen, is overgenomen.

2b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad ben ik tot de conclusie gekomen dat de voorgenomen verruiming met besluiten van gedeputeerde staten niet gewenst is. Binnen het provinciebestuur zijn het provinciale staten die de kaders en hoofdlijnen stellen voor het provinciaal ruimtelijke beleid. De besluitvorming van gedeputeerde staten daarentegen is gericht op uitvoering en daarmee niet richtinggevend voor de voorstellen van gedeputeerde staten aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit ten behoeve van de vaststelling van het voorbereidingsprogramma (art. 19 Liw). Dit geldt ook met betrekking tot de vaststelling van het landinrichtingsplan (art. 81 Liw). Overigens was voor artikel 42 Liw, het vaststellen van het Landinrichtingsprogramma, ook een verruiming met de besluiten van gedeputeerde staten voorzien. Vanzelfsprekend is ook deze voorgenomen wijziging vervallen.

2c. Het advies van de Raad om artikel XXV (oud), onderdeel E, van het onderhavige wetsvoorstel, zo te wijzigen dat provinciale staten in plaats van gedeputeerde staten de bevoegdheid krijgen om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid te verzoeken om een landinrichting in voorbereiding te nemen, is overgenomen.

### 3. Overgangsrecht

Het eerste lid van artikel XXXII bepaalt dat de wet geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van beslissingen die vóór het in werking treden van de wet zijn genomen maar ten aanzien waarvan voortaan een ander bestuursorgaan bevoegd is.

Volgens de memorie van toelichting is de overgangsbepaling van artikel XXXII, eerste lid, opgenomen om buiten kijf te stellen dat de overgang van een bevoegdheid van het ene naar het andere orgaan geen gevolgen heeft voor de rechtskracht van de beslissingen die door het voorheen bevoegde orgaan zijn genomen.<sup>2</sup> Die mededeling wekt verbazing: voor diverse «duurbesluiten», zoals doorgaans besluiten tot vergunningverlening en besluiten waarbij plannen of algemeen verbindende voorschriften zijn vastgesteld, geldt dat ze in de regel komen te vervallen als de bevoegdheidsgrondslag komt te ontbreken, bijvoorbeeld doordat voortaan een ander orgaan bevoegd is. Daarom is het eerste lid niet slechts van belang voor de duidelijkheid, maar noodzakelijk voor dergelijke besluiten. De Raad wijst bij wege van voorbeeld op artikel 14 van de Wet op de openluchtrecreatie. Naar huidig recht kunnen PS gebieden aanwijzen waarvoor geen ontheffing kan worden verleend van het verbod van groepskamperen. Zonder overgangsrecht is het dubieus of een bestaande aanwijzing nog rechtskracht zal hebben nadat de aanwijzingsbevoegdheid zal zijn overgegaan op GS (vergelijk het wetsvoorstel, artikel XXV, onderdeel L).

<sup>1</sup> Onderdeel 12 van advies nr. W04.02.0429/I.

<sup>2</sup> Algemeen deel, paragraaf 5, tweede tekstblok.

3. Het advies van de Raad om wijzigingen aan te brengen in de toelichting op het in artikel XXXII neergelegde overgangsrecht is niet overgenomen, aangezien ik niet de mening van de Raad deel dat het eerste lid van dit artikel noodzakelijk is. Ik ga er vanuit dat beslissingen die destijds conform de wettelijke bevoegdheidsverdeling tot stand zijn gekomen, ook zonder overgangsregeling na de bevoegdheidswijziging in stand blijven. Door een wijziging in de bevoegdheidsverdeling komt niet de grondslag aan de besluiten te ontvallen.

*4. De Raad adviseert de onderdelen «Kaderstellende functie», «Controlerende functie» en «Vertrouwensregel» in paragraaf 2 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting te laten vervallen. De inhoud van die onderdelen is in slechts licht aangepaste vorm overgenomen uit de memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden en heeft in dit verband naar de mening van de Raad geen zelfstandige betekenis.*

4. Het advies van de Raad om de onderdelen «Kaderstellende functie», «Controlerende functie» en «Vertrouwensregel» in paragraaf 2 (oud) van het Algemeen deel van de memorie van toelichting te laten vervallen is overgenomen.

Van de redactionele opmerkingen van de Raad bij het voorstel van wet heb ik de kanttekening van de Raad om in artikel XXIX de redactie van de wijziging van artikel 11 van de Welzijnswet 1994 te wijzigen niet overgenomen omdat ik van mening ben dat dit niet tot een verbetering leidt. Ook het advies om in artikel XXXII, tweede lid, (het overgangsartikel) de term «mandaatbesluiten» te specificeren is niet overgenomen, aangezien juist bedoeld is om *alle* mandaatbesluiten die betrekking hebben op bevoegdheden die op grond van het wetsvoorstel overgaan naar een ander provinciaal orgaan te laten vervallen. Het nieuwbevoegde orgaan zal derhalve zelf kunnen bepalen of, en zo ja aan wie gemandateerd wordt.

Van de redactionele opmerkingen van de Raad bij de memorie van toelichting heb ik het advies om in de tabel in paragraaf 4 (oud) een verwijzing naar de derde nota van wijziging van de Wet op de Jeugdzorg aan te brengen overgenomen.

Het advies van de Raad om in paragraaf 5 (oud) van het algemeen deel het tekstblok dat begint met »De vraag is gerezen« te schrappen is niet overgenomen. Het overgangsartikel XXXII heeft betrekking op beslissingen die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn genomen, maar ten aanzien waarvan na dat tijdstip een ander bestuursorgaan bevoegd is. Aangezien het wetsvoorstel geen verandering brengt in de bestaande verordnungsbevoegdheden van provinciale staten, heeft het overgangsartikel geen betrekking op verordeningen. Door bevoegdheidswijzigingen in formele wetgeving, kan het echter noodzakelijk worden om provinciale verordeningen die op deze wetgeving betrekking hebben te wijzigen. Overwogen is om hiervoor een overgangsvoorziening te treffen. Hiervoor is echter niet gekozen gelet op de mogelijke diversiteit van verordeningen.

Ook heb ik advies om de bijlage bij de memorie van toelichting aan te passen niet overgenomen. In de kop van de bijlage staat reeds duidelijk dat tenzij anders is aangegeven, het thans bevoegde orgaan vervangen wordt door (het college van) gedeputeerde staten. Het invoegen van een extra kolom is dan ook niet nodig en komt bovendien de leesbaarheid van de bijlage niet te goede.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het advies van het IPO om de voorbereiding van het provinciaal verkeers- en vervoersplan bij gedeputeerde staten neer te leggen (artikel 6, eerste lid, Planwet verkeer en vervoer), alsnog over te nemen. Bij nader inzien is het niet wenselijk het formele uitgangspunt te hanteren dat zowel het voorbereidingstraject als de «nazorg» bij het bevoegde orgaan, concreet provinciale staten, moet berusten terwijl naar verwachting in de praktijk deze bevoegdheden aan gedeputeerde staten worden gedelegeerd.

*5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 28 juli 2003, no. W04.03.0187/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- *Artikel 11 van de Welzijnswet 1994 (artikel XXIX) aldus wijzigen: «Burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten die subsidie verstrekken voor activiteiten op de in artikel 2 genoemde terreinen dragen er zorg voor dat ...» vervangen door: Indien burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten subsidie verstrekken voor activiteiten op de in artikel 2 genoemde terreinen, dragen zij er zorg voor dat ... .*
- *In artikel XXXII, tweede en derde lid, de woorden «van rechtswege» laten vervallen. In het tweede lid de term «mandaatbesluiten» specificeren (bijvoorbeeld door deze te vervangen door: besluiten tot het geven van mandaat aan gedeputeerde staten). In het vierde lid tot uitdrukking brengen dat het nieuwe orgaan de zaak overneemt in de stand waarin deze zich bevindt.*

*Memorie van toelichting*

- *In de tabel in paragraaf 4 verwijzen naar de derde nota van wijziging van de Wet op de jeugdzorg (Kamerstukken II, 2002/03, 28 168, nr. 10).*
- *In paragraaf 5 van het algemeen deel het tekstblok dat begint met «De vraag is gerezen» schrappen, nu (a) artikel XXXII, eerste lid, een algemene overgangsregeling geeft voor «beslissingen», dus ook voor besluiten tot het vaststellen van verordeningen, en (b) het wetsvoorstel geen wijziging brengt in bestaande verordeningbevoegdheden van provinciale staten.*
- *In de bijlage bij de memorie van toelichting door middel van een extra kolom verduidelijken welk orgaan thans bevoegd is en welk orgaan na invoering van de wet bevoegd zal zijn.*