

Vergaderjaar 2000–2001

27 214

Wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten

Nr. 4 Herdruk¹

VERSLAG

Vastgesteld 16 oktober 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties², belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben echter nog wel enkele kritische vragen.

Is de regering evenals deze leden van mening dat de positie van de leden van provinciale staten dient te worden verbeterd indien het aantal leden wordt verminderd? Zo ja, hoe denkt de regering dat de positie van de leden van provinciale staten kan worden verbeterd? Wat is de visie van de regering op mogelijke verbeteringen en het moment van beschikbaarheid van verbeteringen?

De regering is met deze leden van mening dat provinciale staten meer op hoofdlijnen dienen te besturen. Hoe kan een verandering in bestuurscultuur bevorderd worden, naast de positieve werking die in dit verband wordt verwacht van de vermindering van het aantal leden?

De regering is niet voornemens het takenpakket van de provincies te verzwaken. De regisserende en arbitrerende rol dient wel te worden versterkt. Dit is een verzwaring van een oude provinciale functie. Daarnaast dient meer op hoofdlijnen te worden bestuurd. Is de regering van mening dat het wenselijk is om ook aanbevelingen te doen voor het beperken van de werkdruk en hierover met de provincies van gedachten te wisselen?

Hoe kan de controlecapaciteit van de provinciale staten worden verhoogd?

In de memorie van toelichting stelt de regering bij onderdeel 2 op bladzijde 3 dat het huidige verschil in aantal van volksvertegenwoordigers tussen gemeenteraden en provinciale staten niet wordt gerechtvaardigd door de omvang en het gewicht van het takenpakket van een provinciebestuur. Is hierbij ook meegewogen de functie die de provinciale staten hebben bij het kiezen van de Eerste Kamer? Wat is de mening van de

¹ I.v.m. toevoeging bijdrage SGP.

² Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma, (GroenLinks), Rijjstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), De Swart (VVD). Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD), Nicolai (VVD).

regering over de vermindering van het aantal leden van provinciale staten in relatie tot het kiezen van de leden van de Eerste Kamer?

Wat is de argumentatie van de regering om bij de wettelijke bepaling over het maximaal aantal gedeputeerde staten ook een maximaal aantal aan te geven indien er deeltijd-gedeputeerden zijn?

Is overwogen om in plaats van een aantal ook een percentage van het aantal leden van provinciale staten als maximaal aantal leden van gedeputeerde staten te noemen, naar analogie van het maximaal aantal voltijds-wethouders van 20% van het aantal raadsleden zoals de Gemeentewet voorschrijft?

Heeft de regering het voornemen een emancipatie-effectrapportage te laten uitvoeren bij voorliggend wetsvoorstel?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Overeenkomstig hun eerder, voorlopig ingenomen, standpunt staan deze leden in beginsel positief tegenover het ingediende wetsvoorstel. Zij zijn echter teleurgesteld over de beargumentering in de memorie van toelichting met betrekking tot de vermindering van het aantal leden van de provinciale staten, een en ander in relatie tot de door verschillende partijen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen in het algemeen overleg van 14 december 1999 (TK 26 422). Alvorens te komen tot een definitieve standpuntbepaling stellen zij de navolgende vragen aan de regering.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat een verkleining van het aantal statenleden een stimulans zal zijn zich meer te beperken tot de hoofdlijnen. De leden van de VVD-fractie steunen dit doel wel, maar twijfelen aan het effect van de maatregel. In de praktijk blijkt dat veelal kleine fracties in staten en raden zich ondanks een beperkte fractieomvang niet zonder meer beperken tot sturen op hoofdlijnen. Welke aanvullende mogelijkheden ziet de regering om het sturen op hoofdlijnen te bevorderen?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat het scheiden van beleid, hoofdlijnen en details, in de praktijk een betere herkenbaarheid ten goede zal komen. Naar de mening van deze leden zijn volksvertegenwoordigers juist herkenbaarder naarmate er meer «feeling» met de achterban ontstaat. Dit ontstaat normaliter op basis van contacten met die achterban en open oog en oor voor de problematiek in de provincie, regio, streek of buurt juist tot het detailniveau, naast de hoofdlijnen. Kan de regering haar stelling nader motiveren?

In welke mate is meegewogen, bij het voorstel tot beperking van het aantal statenleden, het argument tot een betere herkenbaarheid (zie vorige vraag) in relatie tot de letterlijke (veel grotere reisafstanden) en figuurlijke (provincie ten opzichte van gemeente) afstand waarmee statenleden te maken hebben?

Hoe groot acht de regering de kans dat metterdaad een cultuurverandering zal optreden met een positieve invloed op de bestuurskracht en slagvaardigheid van provinciale staten?

Welke relatie is er dan tussen die cultuurverandering en de vermindering van het aantal statenleden en waar ligt de kritische grens voor een cultuuromslag?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat gemeenteraden minder vertegenwoordigers tellen dan provinciale staten. Daarnaast is zij van mening dat er een ongelijke verhouding bestaat tussen inwoneraantal van (vooral) grote steden en provinciale staten. In hoeverre is, naast het takenpakket, gekeken naar de oppervlakte en daarmee verband houdende reisafstanden binnen provincies?

Deze leden vragen om naast de gepresenteerde varianten een doorrekening te maken van de variant waarbij een minimum aantal provinciale statenleden van 39 en een maximum van 63 als uitgangspunt wordt gehanteerd. Hierbij wordt naar hun mening het probleem van het moge-

lijk ontstaan van te kleine fracties waardoor een goede volksvertegenwoordiging in het gedrang zou kunnen komen, opgelost. Zij verzoeken hierbij tevens de mogelijke gevolgen voor de samenstelling van de Eerste Kamer inzichtelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie vragen tenslotte welke de relatie is met het rapport-Elzinga en de daarin gedane voorstellen om gedeputeerde staten niet langer deel te laten uitmaken van de provinciale staten. Is het de bedoeling van de voorliggende wetswijziging om het aantal voorgestelde leden in de tabel te vermeerderen met het aantal gedeputeerde staten-leden?

De leden van het CDA-fractie hebben met enige reserve kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij verzoeken de regering te beargumenteren op welke wijze dit wetsvoorstel een constructieve bijdrage levert aan de veranderingen zoals beoogd in de door de Kamer geaccordeerde kabinetsreactie op het rapport-Elzinga. Deze leden zien graag aangetoond hoe deze verkleining van het aantal leden zich verhoudt tot de beoogde taakwijziging van de staten en tot de verandering in de positie van de leden van gedeputeerde staten. Immers, naast de verzwarende van de financiële verordenende, controlerende, initiërende en functionerende taak moet er ook nog een culturomslag plaatsvinden die moet leiden tot dualistische verhoudingen en tot een versterking van de vertegenwoordigende functie.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts een aantal vragen over de argumentatie voor een verkleining van provinciale staten. Met welke voorbeelden kan worden onderbouwd dat verkleining van provinciale staten leidt tot vergroting van de bestuurskracht en slagvaardigheid van het openbaar bestuur? Waarop is de stelling gebaseerd dat een kleiner aantal statenleden ertoe leidt dat het nemen van besluiten minder tijd kost. Een krachtige regie van de provincie vereist een grote mate van politiek – bestuurlijke slagvaardigheid. Dat is mogelijk, maar kan de regering uiteenzetten door welke aspecten deze slagvaardigheid wordt bepaald? Waarom worden door de regering alleen kwantitatieve aspecten, het aantal leden van provinciale staten, gehanteerd?

Een ander argument van de regering is de huidige inwoneraantallen. Die leiden ertoe dat de categorisering van de aantallen statenleden in de Provinciewet niet meer logisch is. Het is een feit dat door de toeneming van het aantal inwoners ook het aantal zetels in de verschillende provincies is toegenomen. Sinds 1962 is het aantal zetels in provinciale staten, gerelateerd aan het aantal inwoners, minimaal 39 en maximaal 83. Enige aanpassing zou in de rede kunnen liggen. Het is echter nog steeds onduidelijk waarom voor zo'n grote aanpassing wordt gekozen. Dat wordt alleen cijfermatig en niet inhoudelijk onderbouwd. De indruk wordt gevestigd dat er eigenlijk alleen een politieke keuze aan ten grondslag ligt. Dan zou het ook beter zijn om dat te stellen en te zeggen op basis van welke argumenten de regering meent deze politieke keuze te moeten maken.

Een vermindering van het aantal statenzetels doet volgens de leden van de CDA-fractie ook de vraag rijzen naar de relatie tussen het totale aantal statenzetels en de omvang van de Eerste Kamer. Overweegt de regering ook om daarin tot aanpassing te komen? Zo nee, waarom niet?

In de paragraaf over de rol van de provincie wordt vooruitgelopen op het gegeven dat de provincie in de toekomst de beschikking moet krijgen over een meer toegespitst bestuursinstrumentarium. De leden van de CDA-fractie krijgen de indruk dat hier wordt bedoeld op een mogelijke uitbreiding van de rol van de provincie waarbij de nadruk ligt op taakverzwaring van gedeputeerde staten. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden dient hierbij ook een vertaalslag te worden gemaakt naar provinciale staten. Taakuitbreiding of rolverzwaring voor de provincie mag zich niet beperken tot rolverzwaring voor gedeputeerde staten. Dit leidt in de praktijk tot een scheve machtsverhouding tussen provinciale

staten en gedeputeerde staten. In het provinciale takenpakket dient altijd een uitdrukkelijke rol te blijven voor provinciale staten, op alle gebieden. De vraag is hoe deze voorgenomen uitbreiding van het provinciale takenpakket is te rijmen met de voorgenomen verkleining van provinciale staten.

De leden van de CDA-fractie plaatsen voorts vraagtekens bij de passage over de rechtspositie van statenleden. Het is volstrekt onduidelijk waarom wel wordt gekozen voor vermindering van het aantal statenleden, dus voor een taakverzwaring van de leden van de kleinere provinciale staten en niet voor een verbetering van zowel de rechtspositie als van de ondersteuning. Dit punt wordt naar achteren geschoven. De aan het woord zijnde leden zijn het niet eens met deze gang van zaken. Tijdens de behandeling van het kabinetsstandpunt op het rapport-Elzinga en ook in eerdere debatten is gezegd dat het nodig is de rechtspositie en ondersteuning van de leden van provinciale staten te verbeteren. Dat betekent dat in ieder geval het mogelijk als gevolg van dit wetsvoorstel vrijvallende budget moet worden gereserveerd en aangewend voor de verbetering van de rechtspositie van leden van provinciale staten en niet, zoals gesuggereerd door de regering, voor verbeteringen in de rechtspositie van alle groepen gemeentelijke en provinciale politieke ambtsdragers.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Provinciewet in verband met de vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten.

Met de regering zijn deze leden van mening dat het aantal statenleden verhoudingsgewijs ruim bemeten is, zeker indien de vergelijking wordt gemaakt met de taken en de omvang van de raden van de grote steden. Dientengevolge steunen zij de gedachte van een zekere vermindering van het aantal leden van provinciale staten. Zij hebben daarbij goede nota genomen van het feit dat ook in provinciale kringen wel enige steun voor deze gedachte aanwezig is.

Bij het debat over het kabinetsstandpunt op het rapport-Elzinga hebben de leden van de D66-fractie zich reeds indirect uitgesproken voor een ontwikkeling in dualistische richting op provinciaal niveau, waarbij er in de toekomst voor statenleden sprake zal zijn van een accentverschuiving naar de controlerende, budgetterende en extern volksvertegenwoordigende taak. Immers, het bestuur bestuurt en de volksvertegenwoordiger controleert uit naam van de burger dat bestuur en het door hem gevoerde beleid. De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat zowel de regering alsook het Interprovinciaal Overleg (IPO) zich in deze richting positief hebben uitgesproken. Deze leden menen wel dat de ontwikkeling in dualistische richting in belangrijke mate ook een cultuuromslag vergt. De vermindering van het aantal leden alleen zal niet voldoende zijn, wel is het naar hun oordeel een stap die een bijdrage kan leveren aan deze cultuuromslag. Een andere belangrijke stap is het anders toedelen van de bevoegdheden van het college van gedeputeerde staten en die van provinciale staten. Ook hierin moet tot uitdrukking worden gebracht dat het college bestuurt en daarbij gecontroleerd wordt door provinciale staten. De ontwikkeling in meer dualistische richting zal ook haar beslag moeten krijgen in wettelijke aanpassingen. De leden van de D66-fractie vragen dan ook of er reeds plannen zijn om dit voortvarend ter hand te nemen.

Een belangrijk punt van aandacht bij de discussie over het aantal leden van provinciale staten was en is voor de leden van de D66-fractie de representativiteit van het stelsel. Dit klemt temeer omdat ook de samenstelling van de Eerste Kamer wordt bepaald op basis van de uitslag van de provinciale statenverkiezingen. Het mag niet zo zijn dat door een vermindering van het aantal statenleden het voor kleinere partijen vrijwel onmo-

gelijk wordt om een zetel te verwerven in provinciale staten en de Eerste Kamer. In de memorie van toelichting zegt de regering dat het huidige stelsel van verdeling van restzetels leidt tot enige bevoordeling van de grotere politieke partijen. Reeds in 1988 heeft de D66-fractie bij monde van het kamerlid Kohnstamm voorgesteld om een andere methodiek voor de verdeling van de restzetels te introduceren. De regering stelt in navolging van de Kiesraad dat de enkele verkleining van het aantal leden van provinciale staten geen aanleiding is om over te gaan tot een wijziging van het restzetelverdeelsysteem. De leden van de D66-fractie delen de mening dat alleen de verkleining van het aantal leden van provinciale staten hiervoor niet de reden moet zijn. Deze leden zouden dit ook in ruimer verband aan de orde willen krijgen. Zij zouden dan ook graag een toelichting ontvangen van de regering op de wenselijkheid en mogelijkheid van een nieuwe methode om restzetels te verdelen en meer specifiek in de richting van de door de D66-fractie voorgestelde methode. In een eerder overleg over de vermindering van het aantal statenleden heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meegedeeld in beginsel positief te staan tegenover een verbetering van de faciliteiten voor statenleden. De leden van de D66-fractie steunen een dergelijke verbetering; statenleden moeten meer volksvertegenwoordiger worden en daar horen ook de nodige faciliteiten en ondersteuning bij. Het IPO dringt in zijn reactie op het voorliggende wetsvoorstel sterk aan op het handhaven van het budget voor statenleden, als het aantal leden van provinciale staten wordt verminderd. De leden van de D66-fractie staan in beginsel positief tegenover deze gedachte, maar menen dat het totale spectrum van bezoldiging, faciliteiten en ondersteuning in deze discussie moet worden betrokken. Met het oog hierop zouden zij graag een reactie krijgen van de regering op de suggestie van het IPO.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor het ingediende wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Deze leden zijn blij dat er nu aansluitend ook een kabinetsvisie op de plaats en functie van de provincies en op de staatscommissie-Elzinga ligt, zodat het wetsvoorstel in het kader van deze visies kan worden besproken.

Een eerste opmerking betreft de voorgenomen grootte van provinciale staten ten opzichte van de versterking van het takenpakket aangaande de ruimtelijke ordening, de stads- en dorpsvernieuwing, de volkshuisvesting, het milieubeleid en het verkeer en vervoer en het voornemen een toegespitst bestuursinstrumentarium aan te reiken voor de krachtige regisserende, integrerende en arbitrerende rol van de provincie. De leden van de GroenLinks-fractie is niet duidelijk op welke wijze de regering dit zal invullen, aangezien de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in haar visie niet langer centraal dient te staan. De voorkeur wordt echter gegeven aan probleemgericht samenwerkende gemeenten op basis van vrijwilligheid, de kaderwetgebieden zullen ook na 2003 kunnen worden gecontinueerd en de door de Raad voor het Openbaar bestuur (ROB) bepleite sectorale regelgeving en decentralisatie van rijksmiddelen op de terreinen van ruimtelijk beleid, economische ontwikkeling en regionaal vervoer worden door de regering niet overgenomen. In hoeverre het toekomstige takenpakket van de provincies nu verkleind of vergroot wordt, blijft derhalve onduidelijk, waardoor de toekomstige grootte van provinciale staten nauwelijks afgestemd kan worden op hun taken.

Toch ziet de regering blijkens het begeleidende persbericht voor de provincies een belangrijke rol weggelegd in het openbare bestuur, waarbij binnen het gegeven van een toenemend complexe samenleving de oplossing van concrete vraagstukken gebaat zou zijn bij de aanwezigheid van een effectieve intermediaire, conflictoplossende bestuurslaag op provinciaal niveau. De regisserende en integrerende rol van de provincies, vastgelegd in het kabinetsstandpunt Plaats en functie provincies, moet worden gerealiseerd door de vier beleidsvoornemens dualisering, verbe-

tering van de provinciale bestuurscultuur, versterking van het bestuurlijk instrumentarium en het verminderen van het aantal gedeputeerden en statenleden. Hoewel de leden van de GroenLinks-fractie zich grotendeels kunnen vinden in de eerste drie plannen, stuit juist het laatste voornemen op een reeks van vragen en bezwaren.

De regering voert drie argumenten aan voor het verkleinen van de omvang van de provinciale staten. Het eerste is het vergroten van de bestuurskracht en de slagvaardigheid van het provinciale openbare bestuur en het meer besturen op hoofdlijnen. Er ontbreekt in de memorie van toelichting echter een oorzakelijk verband tussen de grootte van provinciale staten en deze doelstellingen. Het verkleinen van gekozen organen om het besturen en controleren op hoofdlijnen te verwezenlijken, kan hun instemming niet zonder meer hebben. Dit getuigt bovendien van weinig inzicht in de problematiek. Ten eerste is nooit aangetoond dat kleinere organen ook meer op hoofdlijnen (be)sturen. Welke aanwijzing heeft de regering daarvoor?

Ten tweede dringt de vraag zich op of de keuze voor een bepaalde omvang van provinciale staten met als doel besturen op hoofdlijnen niet een arbitraire is. Wat is immers besturen op hoofdlijnen? Een duidelijke scheiding van het vaststellen van de hoofdzaken van beleid, de uitvoering ervan en de controle daarop is een goede gedachte, zo menen deze leden. Aangezien het dualiseren van provinciale staten dit ook als doel heeft, ondersteunen zij die lijn. Tegelijkertijd menen deze leden echter dat de enige manier om als controleorgaan in verhouding tot zowel het bestuur als de ambtenarij effectief te kunnen zijn, is om met een gedegen kennis van zaken alternatieven aan te dragen. In provinciale staten roepen dat het beleid «in grote lijnen» anders moet is daarbij allang niet meer genoeg. Om serieus genomen te worden, komen politici met alternatieve plannen. Dit betekent dat volksvertegenwoordigers goed gefaciliteerd moeten worden en dat specialisme en kennis van zaken noodzakelijk zijn. Het ligt daarbij aan de kracht van de individuele volksvertegenwoordigers of zij dit in het debat tot de hoofdlijnen weten terug te brengen. Maar het zich beperken tot de hoofdlijnen is niet alleen niet de praktijk van deze tijd, maar is in de huidige complexe samenleving zelfs zeer onwenselijk. Op het moment dat de privébonnetjes van bestuurders in het kader van een bestedingsonderzoek openbaar gemaakt worden en onderwerp worden van publiek debat en politieke controverse, kan de politiek zich vervolgens moeilijk tot de hoofdlijnen beperken – ongeacht of het nu gemeenteraden, provinciale staten of de Tweede Kamer betreft. De leden van de GroenLinks-fractie zijn tegen elke vorm van inperking van het recht van de gekozen volksvertegenwoordigers op informatie. Ook de details maken een onlosmakelijk onderdeel uit van de controle die zij uitoefenen. Het verkleinen van provinciale staten met als doel het besturen te beperken tot de hoofdlijnen kan dan ook niet op de instemming van deze leden rekenen.

Ten derde menen zij dat het verkleinen van het aantal statenleden een verhoging van de kiesdrempel inhoudt, wat in het nadeel is van kleinere politieke partijen. Het kan daarom leiden tot een vermindering van de politieke pluriformiteit. Juist de mogelijkheid om iedereen als volksvertegenwoordiger te kunnen kiezen (student, huismens, werkende, werkloze en gepensioneerde), geeft een meerwaarde aan de regionale politiek. Heeft het wetsvoorstel niet het gevaar alleen beroeps politici in de provincies te installeren, van wie alleen gedeputeerde staten besturen en waarbij de pluriformiteit van de vertegenwoordiging in het geding komt? Bovendien zijn alle opgesomde varianten in het huidige voorstel nadelig voor de onderlinge verhouding tussen de grote en de kleine fracties. Er is namelijk sprake van een relatieve versterking van de grote fracties, die veelal als «meeregerende» fracties de nadruk zullen leggen op meebesturen in plaats van op controleren. Een verkleining van provinciale staten

in combinatie met dualisering van de bestuurlijke verhoudingen zou daarom wel eens kunnen uitmonden in vermindering van de politieke kracht van provinciale staten in het voordeel van gedeputeerde staten. Ten vierde menen de leden van de GroenLinks-fractie dat de bestuurskracht van de provincies zich niet in de eerste plaats uit in de bestuurlijke structuur of omvang, maar in de politieke cultuur. Een andere wijze van opereren van fracties en individuele volksvertegenwoordigers, zoals het meer naar buiten treden en een betere taakverdeling binnen fracties, zal daarom effectiever zijn dan het verkleinen van het aantal statenleden. Bovendien moet naar het oordeel van deze leden worden geconstateerd dat het probleem van overmatig detaillisme vooral bij de grote fracties ligt – ook bij behandeling van voorstellen van gedeputeerde staten. De woordvoerders van de grootste fracties beheren immers veelal slechts deelportefeuilles. Het zijn ook juist de leden van de grote fracties die, wegens de geringe omvang van hun portefeuille, zelfs in commissies maar weinig het woord voeren. Dit leidt ertoe dat, als zo'n lid met een kleine portefeuille dan een keer met zijn of haar onderwerp in beeld is, hij de verleiding niet kan weerstaan om – tot in het plenaire debat toe – *en detail* te palaveren. Kleinere fracties zullen zich omwille van de omvang van hun portefeuille en de beperktere spreektijd toch al meer beperken tot de hoofdlijnen van het debat.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de vermindering van het aantal statenleden zeker niet automatisch tot een verhoging van de kwaliteit leidt. Verkleining van provinciale staten omwille van de bestrijding van het detaillisme bij de grote fracties zal vooral ten koste gaan van de kwaliteit van de kleinere fracties die zich niet meer voldoende kunnen verdiepen in de dossiers. Terwijl er voor de grotere fracties wellicht juist de ruimte ontstaat de woordvoerders van een gevulde portefeuille te voorzien, zullen de kleine fracties het straks met nog minder leden moeten doen. De vraag is dan wel of het functioneren van de grote fracties de maatstaf moet zijn voor de grootte van de provinciale staten als zodanig of dat dergelijke problemen door de fracties zelf opgelost dienen te worden. Deelt de regering de opvatting dat het probleem zich concentreert bij de grote fracties en dat de voorstellen vooral ten koste gaan van de kwaliteit van de kleine fracties?

Ook aan de argumentatie dat verkleining van de provinciale staten zal bijdragen aan de beoogde cultuuromslag twijfelen deze leden. Welke aanwijzingen heeft de regering daarvoor? Eerder is het naar het oordeel van deze leden de vraag waarom de regering voor de beoogde culturele vernieuwingsimpuls maar zo weinig extra geld en instrumenten vrijmaakt. In de zijlijn van dit debat over de bestuurscultuur willen deze leden nog opmerken dat het invoeren van dualisme op provinciaal niveau zeker niet tot gevolg zou moeten hebben dat cruciale besluiten in de toekomst – net als in de Kamer – met de collegepartijen in besloten overleg worden genomen. Gedetailleerde programma-akkoorden en torentjesoverleg dragen namelijk niet bij aan de wenselijke cultuuromslag of de verlevendiging van het inhoudelijke politieke debat, maar leiden uitsluitend tot de verregaande dominantie van de coalitie ten opzichte van de controlerende statenleden van de oppositiepartijen en derhalve tot politiek monisme. Om dat te voorkomen, is de versterking van de provinciale volksvertegenwoordiging met nieuwe instrumenten voor effectieve controle van het beleid broodnodig. Is de regering bereid de Kamer te informeren over de extra instrumenten die de statenleden in die zin kunnen worden geboden zoals de provinciale rekenkamer, budgetrecht, begrotingsonderzoek, zelfstandige onderzoeksfunctie, beleidsverantwoording, initiatiefrecht, personele en ambtelijke ondersteuning en financiële vergoeding?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn van mening dat het streven van de regering naar een volwaardig middenbestuur ook een politiek volwaardige volksvertegenwoordiging vereist. Voor veel van de GroenLinks statenleden is de werkdruk eigenlijk al te hoog en dit probleem wordt nog

groter in een situatie met minder statenleden. Het tijdsbeslag in de middelgrote en kleinere statenfracties bedraagt veelal zo'n 15 tot 20 uur per week per fractielid. Dit werk beslaat niet alleen het werk in de staten, maar ook de werkbezoeken en de overleggen die nodig zijn en veel tijd kosten. Bovendien komen er nieuwe taken op de provincies af waar het gaat over de ruimtelijke ordening, het verkeer en het vervoer. Als straks de nieuwe rolverdeling in een dualistischer stelsel vorm krijgt, betekent dat dus niet dat er ook minder werk is; waarschijnlijk eerder het tegendeel. Het kost de leden van provinciale staten veel tijd om met elkaar op één lijn te komen en een goed voorstel te schrijven waarmee de regio gebaat is. De schadeloosstelling voor de statenleden dateert echter nog uit de jaren zestig en is gebaseerd op 11 uur werk per week, terwijl in de praktijk sprake is van een 15 tot 20-urige taak per week per fractielid. Wat de leden van de GroenLinks-fractie betreft moet er beslist wat aan die vergoedingen gedaan worden. In dit licht sluiten deze leden zich aan bij het standpunt van het IPO dat de kwestie in samenhang met de rechtspositie van en voorzieningen voor statenleden zou moeten worden behandeld en niet gescheiden. Waarom is dit niet gebeurd?

Het tweede argument van de regering betreft de verhouding tot de omvang van de gemeenteraden. Het verschil in grootte van provinciale staten wordt in sommige gevallen inderdaad niet gerechtvaardigd door het takenpakket of het politieke gewicht van de staten. Zo heeft Utrecht maar liefst 63 statenleden, terwijl de stad Utrecht het met 45 raadsleden moet doen en er ook nog regionale besturen bestaan. Inderdaad is de omvang van provinciale staten niet altijd gerechtvaardigd door een zwaarder takenpakket van de provincie ten opzichte van de stad en zijn de bezigheden in vergelijking met de politiek-bestuurlijke werkzaamheden van de gemeenteraad zelfs van een meer bescheiden aard. Ook de Utrechtse staten zouden naar eigen zeggen prima met 45 statenleden en 5 gedeputeerden toekunnen. De leden van de GroenLinks-fractie delen deze zienswijze echter niet. In de eerste plaats bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de takenpakketten van de verschillende provincies en bestaat een dergelijke scheve verhouding lang niet overal. Zo bestaan er in Drenthe in het geheel geen bestuurlijke organen tussen de gemeenten en de provincie, waardoor het provinciale bestuur juist een relatief groot takenpakket heeft. In de tweede plaats keren deze leden zich tegen de functionalistische benadering die spreekt uit de opvatting dat provinciale staten verkleind kunnen worden als een of enkele grote gemeenten een provincie domineren. Indien de omvang van provinciale staten uitsluitend op functionaliteit zou worden beoordeeld, is Utrecht misschien nog wel beter af met vier gedeputeerden en twintig statenleden, maar daarmee zou het vertegenwoordigende element van provinciale staten grotendeels tenietgedaan worden. Een deel van zijn democratische legitimatie zou dreigen te verdwijnen. Indien de dominantie van een stad een probleem vormt, zou naar het oordeel van deze leden ook eens naar de omvang van de desbetreffende provincie gekeken moeten worden. Zolang de provincies in hun huidige vorm niet ter discussie staan, hoeven de inwoners van Utrecht ook geen genoegen te nemen met een lagere representatiegraad dan andere provincies. Bovendien zouden provinciale staten in een provincie als Utrecht juist een tegenwicht kunnen bieden voor de stad als dominante factor; de belangen van de provincie als zodanig kunnen dan worden afgewogen tegen die van de stad. Naar het oordeel van deze leden heeft ook de regering te veel oog voor de functionele argumenten, terwijl zij zowel het representatieve element als dat van noodzakelijke «checks-and-balances» miskent.

Het derde argument van de regering voor verkleining van provinciale staten is dat de huidige omvang enkel een historische en geen logische uitkomst is. Toch kiest de regering in haar voorstel zelf ook weer voor een historisch beperkte en arbitraire grens – het inwonersaantal van de provincie. Waarom heeft de regering de grootte van provinciale staten

niet willen verbinden aan de omvang van de uitkering uit het provinciefonds? Daarin wordt immers niet alleen rekening gehouden met inwonertal maar ook met tal van andere factoren die iets zeggen over de zwaarte van het takenpakket van de provincie. Waarom wordt de bepaling van de omvang niet aan de provincie zelf overgelaten? Waarom wordt gekozen voor het maximale aantal van 51 en het minimale van 35? Hoe verhouden deze aantallen zich tot het gegeven dat de provincie Drenthe naar rato van het aantal inwoners over ruim vier maal zoveel statenleden beschikt als de provincies Zuid- en Noord-Holland? Wat betekent dit voor de waarde van de stem van het Drentse statenlid bij de verkiezing van de Eerste Kamer ten opzichte van dat van het lid in Noord- of Zuid-Holland? Bij de keuze tussen de varianten willen de leden van de GroenLinks-fractie weten waarom voor variant 2 gekozen is. Ook willen deze leden graag een overzicht zien van de gevolgen van verkleining op basis van de huidige verkiezingsuitslagen voor provinciale staten alsmede voor de samenstelling van de Eerste Kamer. Dit overzicht ontbreekt namelijk in de bijlagen. Met betrekking tot het voorstel tot vermindering van het aantal gedeputeerden willen deze leden weten of het dagelijks bestuur van de provincie er niet door in het gedrang zal kunnen komen en wat de reactie op het voorstel is van de verschillende gedeputeerden. Aangezien in een dual stelsel de gedeputeerden buiten de staten zullen staan, maakt de omvang van het college ten opzichte van de staten toch geen verschil meer uit? De beperking van het aantal deeltijd-gedeputeerden komt op deze leden over als een onvriendelijke maatregel, die in het bijzonder vrouwen, personen die de voorkeur geven aan parttime werk of personen met een parttime functie elders zal weerhouden te solliciteren in een toekomstig dualistisch stelsel waarin ook gedeputeerden van buiten de staten zouden kunnen worden aangezocht. Wat is de opvatting van de regering hierover? Tenslotte zijn de leden van de GroenLinks-fractie niet pertinent tegen het verkleinen van de staten, maar constateren wel dat het in het huidige wetsvoorstel gaat om het verschuiven van een arbitraire grens waarvoor nog geen overtuigende argumenten zijn aangedragen. Voor de werkelijke vernieuwing van het Nederlandse middenbestuur had een rigoreuzere oplossing wellicht meer in de rede gelegen.

De leden van de fracties van GPV en RPF hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden vinden het moment waarop deze voorstellen tot vermindering van het aantal leden van provinciale staten en gedeputeerde staten worden behandeld geschikter dan een jaar geleden. Wel herinneren deze leden aan hun opstelling tijdens het algemeen overleg (17 januari 2000) waarbij werd gesteld dat vermindering van het aantal leden van provinciale staten bespreekbaar was, mits dit in een breder perspectief werd geplaatst. Bovendien moest een oordeel van de provincie hierover worden afgewacht. Nu, na het verschijnen van het rapport-Elzinga en de verdeelde reactie van het IPO, is daarom het moment van behandeling gunstiger. Het is onduidelijk wat de effecten van de in het rapport van de staatscommissie-Elzinga voorgestelde dualisering zullen zijn. Of dualisering werkelijk tot meer sturing op hoofdlijnen zal leiden, is immers helemaal niet duidelijk. Dit is ook momenteel al vaak afhankelijk van de grootte van de fracties.

De leden van de fracties van GPV en RPF zijn van mening dat de besproken vierde variant meer recht doet aan de verschillen in omvang tussen provincies. Deze variant heeft dan ook, als tot een vermindering van het aantal leden zou moeten worden overgegaan, de voorkeur van genoemde leden.

Wat betreft een ander systeem van restzetelverdeling spreekt de Kiesraad over effecten voor de verkiezing van leden van de Eerste Kamer. Het nadeel voor kleine fracties door een systeem van grootste gemiddelde wordt «vermenigvuldigd» bij de verkiezing van leden van de Eerste

Kamer. De leden van de fracties van GPV en RPF menen dat deze extra functie van provinciale staten een eigen beoordeling van het stelsel van verdeling van restzetels rechtvaardigt. Zij stellen voor om de systematiek van grootste overschotten, zoals deze ook bij kleine gemeenten wordt gebruikt, te gebruiken bij de verdeling van restzetels bij de verkiezing van leden van provinciale staten. Wat is het oordeel van de regering hierover? Tot slot beklemtonen de leden van de fracties van GPV en RPF dat voorliggend wetsvoorstel naar hun mening niet behoort te worden afgehandeld zolang niet vaststaat hoe de behandeling van de notitie over de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de provincie afloopt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming, kennisgenomen van het voorstel om het aantal leden van provinciale en gedeputeerde staten te verminderen. Zij vragen of de voorgestelde vermindering een oplossing is voor een probleem – te weinig sturen op hoofdlijnen – dat wellicht niet zo urgent is als de regering wil doen geloven. In hun bijdrage aan het verslag wensen zij enige kritische vragen te stellen over de motivering van de voorgestelde wijzigingen, alsmede over de consequenties ervan.

Het oordeel van provinciale en gedeputeerde staten over het wetsvoorstel is belangrijk voor de beoordeling ervan, omdat de gevolgen ervan hen in het bijzonder raken. Heeft de regering hen over het voorstel geconsulteerd en zo ja, wat was hun reactie op het kabinetsvoornemen?

Aan het wetsvoorstel ligt de gedachte ten grondslag, zo constateren deze leden, dat, als gevolg van vermindering van het aantal leden, provinciale en gedeputeerde staten zich meer op hoofdlijnen van beleid zullen gaan richten. Zij verzoeken de regering om aan de hand van de vigerende praktijk in het provinciaal bestuur aannemelijk te maken dat gedeputeerde en provinciale staten zich dermate met details van beleid bezig houden, dat het onderhavige wetsvoorstel volledig voor de hand ligt. Immers, van het voorstel gaat de suggestie uit als zouden provinciale en gedeputeerde staten zich te weinig met hoofdlijnen bezig houden.

Wat betreft de herkenbaarheid van de provinciale staten als controleur van gedeputeerde staten, vragen deze leden of hier niet veel meer sprake is van een algemeen probleem dat niet veel met het aantal statenleden als zodanig te maken heeft, namelijk dat burgers de perceptie hebben dat in de provincie nauwelijks zaken aan de orde komen die hun rechtstreekse belangen raken. Is, met het oog hierop, verkleining van het aantal statenleden een oplossing voor dit probleem, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Is het tevens niet vaak zo dat door strategieën van interactieve besluitvorming de provinciale staten pas in de allerlaatste fase, wanneer er nog nauwelijks iets te veranderen valt, aan bod komen? Dit bevordert de zichtbare bestuurskracht, slagvaardigheid en herkenbaarheid van provinciale staten niet. Is de regering het met deze leden eens dat dit vooral een kwestie van bestuurscultuur is, waarbij het een zaak van de provincie zélf is om provinciale staten een dusdanige rol toe te kennen in de politieke controle dat daardoor de herkenbaarheid vergroot wordt? De regering betoogt in de memorie van toelichting dat door bedoelde verkleining het nemen van besluiten minder tijd zal kosten. Naar de mening van de aan het woord zijnde leden gaat deze stelling niet op. Het aantal in de staten vertegenwoordigde fracties zal namelijk (en hopelijk) gelijk blijven: per te nemen besluit zal van elke fractie een vertegenwoordiger bij schriftelijke voorbereidingen en bij het debat zelf betrokken zijn. In dat opzicht verandert er niets. De enige manier waarop besluitvorming minder tijd zou hoeven te vergen, is procedures te vereenvoudigen en te verkorten. De regering zal derhalve met een nadere motivering moeten komen om haar stelling te onderbouwen dat «minder leden» ook «minder tijd en minder traagheid» betekent. Is de regering overigens van mening dat – in algemene zin gesproken – de provinciale besluitvorming te traag verloopt?

De leden van de SGP-fractie plaatsen vraagtekens bij de vergelijking van de omvang van provinciale staten met de grootte van gemeenteraden. De regering stelt namelijk dat op grond van het minder omvangrijke takenpakket van de provincie in vergelijking met de gemeente, provinciale en gedeputeerde staten minder omvangrijk hoeven te zijn. In het wetsvoorstel zelf is echter niet de omvang van het takenpakket, maar het aantal inwoners van de provincie de maat voor de verkleining. Welke maat is nu doorslaggevend, de omvang van het takenpakket, of het aantal inwoners van de provincie? Zou het overigens niet beter zijn om inhoudelijk te analyseren hoe provinciale staten in vergelijking met gemeenteraden functioneren, om op basis daarvan te bezien of aanpassing van het aantal leden noodzakelijk is, in plaats van op grond van geaggregeerde gegevens te kiezen voor een bepaalde omvang? Zijn steden en provincies ook niet in die zin verschillend dat de Eerste Kamer door provinciale staten gekozen wordt en de gemeenteraden niet? Daarom zal toch ook met de gevolgen van het voorstel voor de vertegenwoordiging en representativiteit van de Eerste Kamer rekening gehouden moeten worden?

Wat betreft de politieke consequenties, maken de leden van de SGP-fractie zich zorgen over de representativiteit van de provinciale staten na vermindering van het aantal leden. Uit de kabinetsnotitie van 7 oktober 1999 blijkt dat de variant waarvoor in het wetsvoorstel gekozen is, ertoe leidt dat in twee provincies één of meer fracties (die in de Tweede Kamer wel vertegenwoordigd zijn) geheel uit de provinciale staten verdwijnen (GPV in Friesland, SGP/GPV/RPF in Brabant). Hierbij laten deze leden de consequenties voor regionaal of provinciaal georganiseerde partijen nog buiten beschouwing. Met het oog hierop moet serieus de vraag onder ogen gezien worden of deze inbreuk op de representativiteit verantwoord is en de prijs van de wetswijziging waard is, te meer daar minder representatieve staten ook leiden tot een minder representatieve Eerste Kamer. Het hier gesignaleerde vraagstuk van representativiteit beperkt zich niet alleen tot het verdwijnen van fracties als gevolg van verkleining van het aantal statenleden, maar raakt ook kleine fracties als zodanig. Deze worden door het wetsvoorstel bijzonder getroffen: een fractie van twee tot vier leden wordt door de verkleining teruggebracht tot een fractie van één of twee leden. Dat legt een forse druk op vertegenwoordigers van kleine fracties. Acht de regering deze gevolgen acceptabel? In dit verband vragen deze leden tevens, kennisgenomen hebbende van het advies van de Kiesraad, de regering of zij – met het oog op de gevolgen voor de representativiteit – niet met hen van mening is dat een verkleining van het aantal statenleden tot gevolg zal hebben dat duidelijker dan voorheen gevoeld zal worden dat het systeem van het grootste gemiddelde aantal stemmen per zetel bij restzetelverdeling in het voordeel van grotere partijen werkt.

De leden van de SGP-fractie stellen tenslotte een vraag over het verband tussen vermindering van het ledental van provinciale en gedeputeerde staten en de materiële rechtspositie van die leden. Zij vrezen dat vermindering van het aantal leden van PS en GS ertoe zal leiden dat minder politieke ambtsdragers relatief meer werk zullen moeten verrichten: vermindering van het aantal leden zal er niet toe leiden dat men zich in die mate tot hoofdlijnen zal beperken dat geen verzwaring van de werklast op zal treden ten opzichte van de huidige situatie. Voeg daarbij het lidmaatschap van commissies: een kleiner aantal leden zal hetzelfde aantal commissies moeten «bemensen». Is de regering niet met deze leden van mening dat een verzwaring van de werklast te verwachten valt en dat die een verbetering van de rechtspositie tot gevolg moet hebben?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
De Gier