

Vergaderjaar 2001–2002

28 384

Wijziging van de Provinciewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het provinciebestuur (Wet dualisering provinciebestuur)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding
Par. 1.1.	Verhouding van dit wetsvoorstel tot de Wet dualisering gemeentebestuur
Par. 1.2.	Opbouw van de memorie van toelichting
Par. 1.3.	Reacties op het concept-wetsvoorstel
Par. 1.4.	Overzicht van de inhoudelijke veranderingen in de Provinciewet als gevolg van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur
Par. 1.5.	Wetsvoorstel dualisering provinciale medebewinds-taken
Hoofdstuk 2	Het belang van de dualisering voor de provinciale democratie
Par. 2.1.	Het rapport van de Staatscommissie
Par. 2.2.	Het kabinetsstandpunt
Par. 2.3.	De plaats van de provincie in het staatsbestel en de samenleving
Par. 2.4.	Cultuurverandering bij de provincies
Hoofdstuk 3	Enkele specifieke elementen van het wetsvoorstel
Par. 3.1.	Afwijkingen ten opzichte van de Wet dualisering gemeentebestuur
Par. 3.2.	De secretaris en de griffier
Hoofdstuk 4	Financiële gevolgen
Hoofdstuk 5	Inwerkingtreding en overgangsrecht

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1. Verhouding van dit wetsvoorstel tot de Wet dualisering gemeentebestuur

Het voorliggende wetsvoorstel behelst een herziening van de Provinciewet en enige andere wetten in dualistische zin. De bedoeling is om binnen het bestaande grondwettelijke kader een zo groot mogelijke stap te zetten tot invoering van een formeel-dualistisch bestuursmodel in het provinciebestuur.

Deze herziening van de Provinciewet is op enkele punten na gelijk aan die van de Gemeentewet (Wet dualisering gemeentebestuur, Stb. 2002, 111, inclusief voorstel van wet tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur, Kamerstukken II, 2001/2002, 28 243, nrs. 2–3). De verklaring hiervoor is tweërlei. In de eerste plaats zijn beide herzieningsvoorstellen gebaseerd op het rapport van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» en het kabinetsstandpunt over dat rapport (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42). Bovendien stemmen de huidige Provincie- en Gemeentewet, zeker daar waar het gaat om de inrichting van de beide decentrale bestuursniveaus, voor bijna 100% met elkaar overeen. De wetgever heeft bij de vorige integrale herziening van beide wetten namelijk bewust gestreefd naar een zo volledig mogelijke harmonisatie.

De grote gelijkenis van het voorliggende wetsvoorstel met het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur, zowel qua inhoud als qua redengeving, betekent naar mijn mening dat het niet nodig is dit wetsvoorstel te voorzien van een even uitvoerige memorie van toelichting als dat inzake de dualisering van het gemeentebestuur. Onder verwijzing naar de laatstbedoelde toelichting, beperk ik mij in deze memorie van toelichting tot de inhoudelijke verschillen tussen de twee voorstellen en een uiteenzetting van enkele specifiek op de provincies betrekking hebbende relevante omstandigheden en ontwikkelingen. Daarbij moet worden gedacht aan de intermediaire positie van de provinciale bestuurslaag en de gevolgen daarvan voor het provinciale takenpakket en de politiek-bestuurlijke cultuur, alsmede recente initiatieven om deze cultuur te veranderen.¹ Uit het voorgaande volgt dat deze memorie van toelichting een beperkte omvang heeft.

1.2. Opbouw van de memorie van toelichting

In dit hoofdstuk komen verder aan de orde de reactie van het IPO op een concept van dit wetsvoorstel alsmede een beknopt commentaar mijnerzijds daarop (paragraaf 1.3.), en een schematisch overzicht van de inhoudelijke veranderingen in de Provinciewet als gevolg van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur (paragraaf 1.4.).

In hoofdstuk 2 ga ik nader in op het belang van dualisering van het provinciebestuur voor de provinciale democratie. Vanwege de specifieke positie die de provincie in het Nederlandse staatsbestel inneemt, zowel in formeel als feitelijk opzicht, is het gewenst om daaraan aandacht te besteden. Het gaat hierbij om de opvattingen van de Staatscommissie over dualisering van het provinciebestuur (paragraaf 2.1.), de reactie daarop in het kabinetsstandpunt (paragraaf 2.2.), de positie van de provincie in het staatsbestel en de samenleving (paragraaf 2.3) en de cultuurverandering bij de provincies (paragraaf 2.4.). In de laatstge-

¹ Hierbij moet met name worden gedacht aan het advies Vernieuwing provinciale democratie van de IPO-commissie «Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie» (de commissie-Bleker) en het advies *De provinciale rekenkamer* van de IPO-commissie-Van Bergen. Beide adviezen zijn in 2001 uitgebracht.

noemde paragraaf wordt met name ingegaan op de noodzaak tot een dergelijke cultuurverandering en de in provinciale kring ondernomen en de op stapel staande initiatieven op dat vlak.

Hoofdstuk 3 bevat een meer gedetailleerde toelichting op de afwijkingen van het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur (paragraaf 3.1.). Tevens wordt ingegaan op de introductie van de verplichte statengriffier (paragraaf 3.2.).

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de provincies en de compensatie daarvan in het provinciefonds, terwijl in hoofdstuk 5 wordt ingegaan op een aantal aspecten met betrekking tot de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel. Een beknopte artikelsgewijze toelichting – ook daarvoor geldt dat de meeste bepalingen al adequaat zijn toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op het in hoge mate vergelijkbare wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur – sluit deze memorie van toelichting af.

1.3. Reacties op het concept-wetsvoorstel

Bij brief van 16 augustus 2001 heb ik het IPO en de 12 provinciebesturen om advies gevraagd over het concept-wetsvoorstel dualisering provinciebestuur. Bij brief van 5 november 2001 heeft het IPO zijn advies uitgebracht. Van de provincie Utrecht is een afzonderlijke reactie op het concept-wetsvoorstel ontvangen.¹ Het IPO kan zich vinden in de hoofdlijnen van het concept-wetsvoorstel, maar heeft niettemin een aantal opmerkingen. Zijn belangrijkste opmerkingen en mijn reactie daarop worden in onderstaande matrix weergegeven. Gedeputeerde staten van Utrecht geven overigens – in afwijking van het advies van het IPO – de voorkeur aan een eigen voorzitter van provinciale staten in plaats van de commissaris van de Koningin en tevens zijn zij – eveneens in afwijking van het advies van het IPO – van oordeel dat een afzonderlijke statengriffier gewenst is.

Opmerking IPO	Reactie
In de memorie van toelichting dient uitvoeriger ingegaan te worden op de rol en positie van de provincie in het Nederlands staatsbestel.	Aangezien dit wetsvoorstel geen wijziging aanbrengt in de rol en positie van de provincie in het Nederlands staatsbestel, acht ik het niet nodig om in de memorie van toelichting uitvoeriger op deze rol en positie in te gaan.
Voorstander van een verplichte rekenkamer.	Het belang van een verplichte onafhankelijke rekenkamer wordt door mij onderschreven.
Echter geen voorstander van de mogelijkheid tot het instellen van een gemeenschappelijke rekenkamer van ofwel Rijk en provincies ofwel provincies en gemeenten.	Het wetsvoorstel voorziet uitsluitend in de <i>mogelijkheid</i> van een gemeenschappelijke rekenkamer voor provincies en gemeenten. Het wordt aan de provincies en gemeenten overgelaten om eventueel een gemeenschappelijke rekenkamer in te stellen. Provincies zijn daartoe uiteraard niet verplicht. Met name voor kleine gemeenten kan het wenselijk zijn indien deze mogelijkheid behouden blijft.
Het uitgangspunt dat de provinciale rekenkamer zichzelf moet kunnen terugverdienen is in strijd met de beoogde onafhankelijkheid van de provinciale rekenkamer. Rijk moet minimale kosten van de provinciale rekenkamer voor zijn rekening nemen.	Bezien zal worden of en in hoeverre provincies een compensatie dienen te ontvangen voor de verplichte onafhankelijke rekenkamer. Zie hoofdstuk 4.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Opmerking IPO	Reactie
Bij instelling van een gemeenschappelijke provinciale rekenkamer op landelijk niveau voorstander van aanwijzing van een driehoofdig bestuur. Voor zover nodig dient dit in het wetsvoorstel te worden verwerkt.	Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om bij een gemeenschappelijke provinciale rekenkamer op nationaal niveau een driehoofdig bestuur aan te wijzen. Ik acht het niet nodig dat het wetsvoorstel dit expliciet voorschrijft.
Geen bezwaar tegen handhaving van de huidige rol van de cdK als voorzitter van provinciale staten. Dit ligt anders indien in de toekomst wordt gekozen voor een andere benoemings- of aanstellingswijze van de cdK en voor een meer politiek-inhoudelijk coördinerende en integrerende rol van de cdK.	In het kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie is reeds toegezegd dat het voorzitterschap van de gemeenteraad zal worden betrokken bij de herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Hierbij is reeds aangegeven dat het voorzitterschap van de raad naar de mening van het kabinet door de gewone wetgever kan worden geregeld. Het voorgaande geldt eveneens voor de cdK en het voorzitterschap van provinciale staten.
Geen behoefte aan instelling van een afzonderlijke griffier voor provinciale staten. De huidige griffier kan ook in een dualistisch stelsel zowel het bestuur als de volksvertegenwoordiging terzijde staan.	Oneens. Voor de versterking van de bevoegdheden van provinciale staten is een eigen ondersteuning van provinciale staten noodzakelijk.
Indien vastgehouden wordt aan een verplichte griffier voor provinciale staten, dienen de kosten daarvoor van rijkszijde gecompenseerd te worden.	Bezien zal worden of en in hoeverre provincies een compensatie dienen te ontvangen voor de statengriffier. Zie hoofdstuk 4.
Bezwaar tegen het bekorten van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst van provinciale staten tot acht dagen en het in verband hiermee vervallen van de beroepsmogelijkheid.	In principe eens. Deze verkorting van de termijn tot de eerste samenkomst van provinciale staten is echter reeds bij amendement in de Kieswet opgenomen ¹ . In het kader van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en van deze wet zal een en ander worden geëvalueerd.
Onbepaalde duur van de demissionaire periode is ongewenst. Er is een stok achter de deur nodig voor de vorming van het college van gedeputeerde staten.	In principe eens. Bij amendement is de termijn voor de collegevorming op lokaal niveau echter in de Wet dualisering gemeentebestuur komen te vervallen. Ik zie geen zodanig verschil tussen provincies en gemeenten dat een afwijkende regeling op dit punt voor het provinciaal niveau kan rechtvaardigen. In het kader van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en van deze wet zal een en ander worden geëvalueerd.
Een hoorplicht van het college bij bestuursbevoegdheden met ingrijpende gevolgen is overbodig naast de actieve informatieplicht van het college, neergelegd in artikel 169, tweede lid.	In principe eens. De Tweede Kamer heeft echter deze hoorplicht geïntroduceerd in de Wet dualisering gemeentebestuur. Ik zie geen zodanig verschil tussen provincies en gemeenten dat een afwijkende regeling op dit punt voor het provinciaal niveau kan rechtvaardigen. In het kader van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en van deze wet zal een en ander worden geëvalueerd.

Opmerking IPO	Reactie
Niet kan ingestemd worden met het schrappen van de bepalingen met betrekking tot deelprovincies. Het enkele feit dat van deze bevoegdheid tot op heden geen gebruik is gemaakt, is onvoldoende grond voor dit schrappen. Schrappen valt ook buiten kader van de dualisering provinciebestuur.	In beginsel eens dat schrapping buiten het kader van de dualisering van het provinciebestuur valt. Er bestaat echter geen aanleiding om de regeling van deelprovincies te handhaven, nu er geen aanwijzingen bestaan dat provincies binnen afzienbare termijn van deze regeling gebruik zullen maken. Van een vergaand met dualiseringsbepalingen optuigen van een regeling van deelprovincies kan bovendien een onbedoelde en ongewenste werking uitgaan (zie paragraaf 3.1.). Overigens bestaat wel de mogelijkheid dat provincies territoriale bestuurscommissies instellen waaraan met betrekking tot het desbetreffende territorium bevoegdheden worden overgedragen en waarvan het algemeen bestuur direct wordt gekozen.

¹ Wet van 20 december tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705).

1.4. Overzicht van de inhoudelijke veranderingen in de Provinciewet als gevolg van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur

In het navolgende schema wordt een overzicht gegeven van de inhoudelijke veranderingen die als gevolg van dit wetsvoorstel in de Provinciewet worden aangebracht. Uitwerkingen van deze veranderingen en redactionele wijzigingen zijn niet weergegeven.

Omschrijving van de wijziging	Artikelnummer Provinciewet
<i>Categorie A: ontvlechting</i>	
Vestiging incompatibiliteit lidmaatschap PS-lidmaatschap GS	13, 1e lid; 35c, 1e lid
Invoering van de mogelijkheid van de demissionaire gedeputeerde	13, 2e lid; 35c, 2e lid
Verbod op lidmaatschap leden GS van door PS ingestelde commissies en vice versa (uitzondering voor bezwaarschriftencommissie en klachtencommissie)	80, 2e lid; 81, 2e lid; 82, 2e lid
Rekrutering van gedeputeerden van buiten PS mogelijk	35, 1e lid
<i>Categorie B: versterking vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende functie van PS</i>	
Invoering van een recht op ambtelijke bijstand voor PS en individuele statenleden	33, 1e lid
Invoering van een recht op een fractie-ondersteuning voor in provinciale staten vertegenwoordigde politieke groeperingen	33, 2e lid
Toekenning van het recht van initiatief aan individuele statenleden	143a, 1e lid
Toekenning van het recht van amendement aan individuele statenleden	143b, 1e lid
Toekenning van het mondelinge en schriftelijke vragenrecht aan individuele statenleden	151, 1e lid
Toekenning van het recht op interpellatie	151, 2e lid
Toekenning van een recht van onderzoek	151a-151e
Aanscherping van de inlichtingenplicht van GS en de commissaris van de Koning (ook actieve informatieplicht)	167, 2e +4e lid; 179, 2e lid
Afschaffing verplichte afkoelingsperiode bij politiek ontslag gedeputeerden	49
Afschaffing van de mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter tegen een besluit tot ontslag van een gedeputeerde	Artikel IV wetsvoorstel
Beperking van de rol van de burgerlijke rechter bij ontslag van een gedeputeerde	50
Verplichte invoering van een afzonderlijke griffier voor PS	97

Omschrijving van de wijziging	Artikelnummer Provinciewet
<i>Categorie C: versterking van de financiële functie</i>	
Invoering van de onafhankelijke rekenkamer, institutionele bepalingen.	79a-79k
Mogelijkheid van een gemeenschappelijke rekenkamer	79l-79o
Bevoegdheden rekenkamer inzake doelmatigheids-, doeltreffendheids- en rechtmatigheidsonderzoek	183-186
Vervroeging van de uiterste datum van toezending van de rekening aan de minister van BZK naar 15 juli	204
Invoering van een indemniteitsprocedure	202, 2e-4e lid
Aanscherping verplichte verordening inzake de uitgangspunten van het financiële beleid en de regels voor het beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie	216
Aanscherping verplichte verordening inzake het stellen van regels voor de (externe) controle op het financiële beheer en op de inrichting van de financiële organisatie	217
Aanscherping van de accountantsverklaring en het verslag van bevindingen	217, 3e-4e lid
Invoering van een verplichte verordening over door gedeputeerde staten te verrichten periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek	217a, 1e lid
<i>Categorie D: concentratie van provinciewettelijke bestuursbevoegdheden bij GS</i>	
Overheveling van een aantal bevoegdheden van PS naar GS, waaronder	158, 1e-2e lid
– de bevoegdheid regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie,	
– de bevoegdheid ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan,	
– de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten en deze te verrichten, en	
– de bevoegdheid tot de oprichting van of de deelneming in bepaalde privaatrechtelijke rechtspersonen	
<i>Categorie E: versterking van de positie van de commissaris van de Koning</i>	
Waarborgen betrokkenheid bij college-onderhandelingen (informatie over uitkomst college-onderhandelingen en mogelijkheid om opvattingen over voorstellen voor, indien aanwezig, het college-programma te geven)	35, 2e lid
Versterking van zijn positie binnen het gedeputeerde staten (o.a. agenderingsbevoegdheid en bevoegdheid eindvoorstel te doen)	53a
Versterking van zijn positie op het vlak van de verhouding burgerbestuur (enkele zorgplichten)	175, 1e lid
Verplichting een burgerjaarverslag uit te brengen	175, 2e lid
<i>Categorie F: aanpassing van het commissiestelsel</i>	
Systematische verduidelijking en wijzigingen in verband met de ontvlechting van het lidmaatschap van PS en dat van GS	80-83; 152, 1e lid; 163, 1e lid
<i>Categorie G: overige voorstellen</i>	
Benoeming, schorsing en ontslag van de secretaris (v/h griffier) door GS.	99
Benoeming, schorsing en ontslag van de griffier (nieuwe stijl) door PS	104a
Wettelijke incompatibiliteit tussen bestuurssecretaris en statengriffier	97, 2e lid
Afschaffing van de bevoegdheid van PS om door middel van een verordening beleidsregels vast stellen waarmee GS of de commissaris van de Koning rekening moeten houden bij de uitoefening van hun respectievelijk zijn bij of krachtens de wet toegekende bevoegdheden	Artikel I, onderdeel HHH
Afschaffing van de bevoegdheid van PS om bij verordening administratief beroep op zich open te stellen tegen krachtens deze verordening door GS te nemen besluiten.	Idem

1.5. Wetvoorstel dualisering provinciale medebewindstaken

Op grond van onderhavig wetsvoorstel worden de Provinciewettelijke bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten geconcentreerd (artikel 158 Provinciewet). In voorbereiding is thans een wetsvoorstel dat er toe strekt de bestuursbevoegdheden van het provinciebestuur in medebewindswetten bij gedeputeerde staten te concentreren. De verwachting is dat deze wet 1 januari 2004 in werking zal treden.

HOOFDSTUK 2 HET BELANG VAN DUALISERING VOOR DE PROVINCIALE DEMOCRATIE

2.1. Het rapport van de Staatscommissie

De Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» heeft in haar rapport in de vorm van een annex ook aandacht besteed aan de wenselijkheid en de vormgeving van dualisering van het provinciebestuur.¹ Na een uitvoerige analyse van de formele vormgeving van de inrichting van het provinciebestuur en zijn feitelijk functioneren, komt de Staatscommissie tot de conclusie dat ook bij het provinciebestuur een duidelijker rolverdeling tussen de bestuursorganen, met name PS en GS, nodig is. Voor een groot deel is de problematiek gelijk aan die waarmee gemeentebesturen te kampen hebben: rolonduidelijkheid en een overmaat aan inclusief bestuur. Daarnaast, zo concludeert de Staatscommissie, sluit de grotere herkenbaarheid van het provinciaal bestuur die het gevolg is van duidelijker rolverdeling tussen de provinciale bestuursorganen, goed aan bij de door kabinet en provincies gewenste grotere herkenbaarheid van de provinciale bestuurslaag bij burgers en maatschappelijke organisaties.² Op grond van het voorgaande kwam de Staatscommissie vervolgens tot de slotsom dat ook dualisering van het provinciebestuur gewenst is. Haar aanbevelingen over de inrichting van het gemeentebestuur golden daarmee in beginsel ook voor de inrichting van het provinciebestuur. De feitelijke positie van de commissaris van de Koning wijkt echter af van die van de burgemeester, aldus de commissie, hetgeen tot andere conclusies ten aanzien van de aanstellingswijze van de commissaris zou kunnen leiden. Op dit punt heeft de Staatscommissie echter afgezien van het doen van aanbevelingen.³

¹ De opdracht aan de Staatscommissie beperkte zich echter tot het adviseren over de vormgeving van een dualistisch lokaal bestuursmodel. De Staatscommissie heeft gemeend van die opdracht te moeten afwijken, omdat: a) in kringen van het provinciebestuur serieuze discussie was ontstaan over dualisering van het provinciebestuur, b) de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in zijn notitie Inrichting en functioneren binnenlands bestuur het voornemen aankondigde in het te zijner tijd uit te brengen kabinetsstandpunt over het advies van de Staatscommissie ook aandacht te besteden aan dit onderwerp, en c) er grote overeenkomsten bestaan tussen de gemeenten en de provincie ten aanzien van de inrichting van hun bestuur. Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Den Haag 2000, 16, 489.

² Ibidem, blz. 489–498.

³ Ibidem, blz. 503–506.

⁴ Dit rapport is door beide heren op persoonlijke titel, echter gebruikmakend van de adviezen van een drietal commissarissen (Hendrikx, Jager en Leemhuis-Stout), opgesteld.

⁵ Ibidem, blz. 502.

De Staatscommissie ging in zijn analyse uitvoerig in op het rapport *Herkenbaar bestuur* van de heren Van Kemenade en Verstedden⁴, waarin een groot aantal aanbevelingen, deels gericht op dualisering van het provinciebestuur, werd gedaan. Veel van deze aanbevelingen stemden overeen met die van de Staatscommissie, op een tweetal punten weken de bedoelde aanbevelingen echter af van die van de commissie. In de eerste plaats bepleitten Van Kemenade en Verstedden – anders dan de Staatscommissie – toekenning van het recht voor GS om PS te ontbinden en de daarop aansluitende bevoegdheid nieuwe statenverkiezingen uit te schrijven. En verder waren zij voorstander van invoering van een gedeelde bevoegdheid van PS en GS tot het vaststellen van verordeningen en financiële stukken als de begroting en de rekening; de Staatscommissie wenste op dit punt de bestaande situatie (beide bevoegdheden exclusief bij PS) onveranderd te laten.⁵

2.2. Het kabinetsstandpunt

In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie heeft het kabinet de visie van de commissie op dualisering van het provinciebestuur tot de zijne gemaakt. Dit betreft zowel de conclusie dat dualisering van het provinciebestuur nodig is als de redengeving daarvoor.

Net als de Staatscommissie stelt het kabinet dat de specifieke positie van de provincie in het staatsbestel en in de samenleving een extra reden vormt om tot dualisering van het provinciebestuur over te gaan. Verduidelijking van de rollen van de provinciale bestuursorganen zal namelijk leiden tot een grotere zichtbaarheid bij de buitenwacht van het provinciebestuur als geheel, terwijl een meer zichtbare provincie vervolgens bijdraagt aan een succesvolle uitoefening van de provinciale regierol. In de navolgende paragraaf ga ik nader in op de plaats van de provincie in het staatsbestel en de samenleving en de relevantie van dualisering van posities en bevoegdheden van het provinciebestuur.

2.3. De plaats van de provincie in het staatsbestel en de samenleving

Herziening van de Provinciewet eind jaren '80

In de memorie van antwoord op het voorlopig verslag naar aanleiding van het wetsvoorstel tot integrale herziening van de Provinciewet is een uitvoerige schets gegeven van de plaats van de provincie in het Nederlandse staatsbestel. Van belang voor het nu voorliggende wetsvoorstel is vooral de toenmalige visie op de concrete functies van de provincies (Kamerstukken II 1988/1989, 19 836, nr. 9, blz. 7–8). Destijds werden negen functies onderscheiden:

1. De integratiefunctie, dat wil zeggen het integreren van een aantal, veelal verkokerde en onvoldoende samenhangende, van rijkswege van gemeenten gevorderde medebewindstaken.
2. De (andere) functies die direct voortvloeien uit de intermediaire positie van de provincies tussen gemeenten en Rijk, zoals het bevorderen en het zo nodig verplichten van gemeenten tot wederzijdse afstemming van beleid en onderlinge samenwerking.
3. De bestuurlijke-organisatie functie: de provinciale rol bij intergemeentelijke samenwerking en gemeentelijke herindeling.
4. De service-functie ten behoeve van gemeenten: de provincie als verschaffer van kennis en informatie aan gemeenten.
5. De functie van belangenbehartiger voor de «eigen» gemeenten.
6. De vangnetfunctie voor de taken waar (samenwerkende) gemeenten niet aan toe komen, bijvoorbeeld vanwege disfunctionerende onderlinge samenwerking.
7. Een sturende, kaderscheppende functie met betrekking tot regionale maatschappelijke organisaties.
8. Een zekere uitvoerende functie: de uitvoering van een aantal «doetaken», bijvoorbeeld wegen- en waterwegenbeheer.
9. De functie van pleitbezorger voor haar burgers en de binnen haar grenzen gevestigde bedrijven en instellingen.

Uit deze functies blijkt hoezeer ruim tien jaar geleden de provincies, zowel feitelijk als normatief, als een intermediaire bestuurslaag werden beschouwd. Ook destijds werd dit al gesignaleerd. Zo werd in het rapport *Ontwikkelingslijnen voor de provincie* van de Wiardi Beckman Stichting (WBS) een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een krachtige regionale provincie, met veel doe-taken, die als een volledige integrale bestuurslaag moet worden gezien, en anderzijds een minder geprofileerde, meer traditionele, intermediaire provincie. Opmerkelijk is dat de WBS in dat verband ook een wezenlijk verschil in politieke cultuur percipieert: bij de intermediaire provincie past een meer terughoudende manier van politiek bedrijven dan bij de regionale provincie.

De wenselijkheid van een actieve, meer regisserende rol van de provincie

In de afgelopen jaren is, niet in de laatste plaats bij de provinciebesturen

zelf, het inzicht gegroeid dat een meer actieve, regisserende rol wenselijk is. Begunstigd door de decentralisatie van enkele nieuwe taken, met name op het vlak van verkeer en vervoer, is de provinciale bestuurscultuur op onderdelen inderdaad al in positieve zin veranderd. Innovatieve bestuurlijke methoden zoals de gebiedsgerichte en interactieve benadering van beleidsontwikkeling, zijn door sommige provincies in de praktijk beproefd.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Kok was vastgelegd dat de provincies een grotere rol moeten krijgen in de bovenlokale regie en coördinatie. Zonodig dienen daarvoor passende wettelijke voorzieningen te worden geschapen. Aan de andere kant wordt in het regeerakkoord benadrukt dat verdere cultuurverandering nodig is, teneinde de wenselijke ontwikkeling van de provincies in de richting van een modern en sterk middenbestuur mogelijk te maken. In de notitie inrichting en functioneren binnenlands bestuur (Kamerstukken II, 1998/99, 26 422, nr. 1) en in het kabinetstandpunt op het Rob-advies over de rol en de taak van provincies, *Het bestuurlijk kraakbeen* (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800, VII, nr. 43) is dit beleidsuitgangspunt verder uitgewerkt.

Het IPO heeft in 2000 in zijn rapport *Moderne en sterke provincies de ambities van de provincies ten aanzien van hun krachtiger integrerende en regisserende rol per beleidsterrein* gedetailleerd verwoord.

Het verband tussen een meer actieve regisserende rol en de bestuurscultuur

Opvallend is dat in vrijwel alle pleidooien voor een actievere provinciale rol in de samenleving aandacht wordt gevraagd voor een verandering in de provinciale politieke en bestuurlijke cultuur. Het inzicht is gegroeid dat de provincies actiever en minder afwachtend moeten zijn, en meer besluitvaardig en slagvaardig, dan beschouwend en bemiddelend moeten optreden. Op die manier – zo wordt geredeneerd – wordt de herkenbaarheid van de provincies ook bij de burger vergroot.

Deze analyse sluit goed aan bij die van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» over de gebrekkige herkenbaarheid van de gemeentepolitiek en de onduidelijke rollen van de verschillende gemeentelijke bestuursorganen. In dat verband ligt het voor de hand om een verband te leggen tussen het streven de provinciale politiek-bestuurlijke cultuur te veranderen en het voornemen het provinciebestuur – zowel qua inrichting als functioneren – te dualiseren. Dualisering van het provinciebestuur op zijn beurt is zowel een zaak van hervorming van de formele structuren als van de politiek-bestuurlijke cultuur, waarbij beide processen elkaar wederkerig ondersteunen en versterken.

2.4. Cultuurverandering bij de provincies

Structuur en cultuur

De in dit wetsvoorstel neergelegde wijzigingen van het provinciaal bestel zijn in hoge mate de consequentie van een reeds gegroeide dualistische praktijk binnen het formeel-monistische stelsel. De vraag kan dan ook rijzen of een wijziging van de structuur wel nodig is en of niet kan worden volstaan met maatregelen die op de bestuurscultuur zijn gericht. Het is immers mogelijk om een deel van de dualiserende maatregelen ook onder het huidige wettelijke stelsel te realiseren. Daarbij is echter niet gegarandeerd dat alle provincies op deze manier de totstandkoming van meer dualistische verhoudingen bevorderen, terwijl bovendien slechts een deel van de door de regering gewenste veranderingen onder de huidige Provinciewet tot stand kan worden gebracht. De door de Staatscommissie

voorgestelde en door de regering goeddeels overgenomen vernieuwing van het provinciale (en lokale) bestuursstelsel is kortom dusdanig verstrekkend dat zij slechts gedeeltelijk kan worden geacommodeerd door het bestaande stelsel; zij vergt wijziging van de formele structuur. Het voorgaande neemt niet weg dat het belang van cultuurverandering voor het welslagen van dualisering van het provinciebestuur aanzienlijk is. Wil het nieuwe formele stelsel ook in de politiek-bestuurlijke praktijk van alledag goed werken, dan moeten de attitudes en werkwijzen van de betrokken actoren veranderen.

Naar mijn stellige overtuiging dienen structurele en culturele maatregelen dus hand in hand te gaan om een verandering in de praktijk te bewerkstelligen. Zowel wijziging van het formele in de Provinciewet vastgelegde bestuursstelsel is nodig als cultuurverandering. De structuur kan werken als een hefboom om de vernieuwing op gang te brengen en te houden. De cultuurvernieuwing krijgt vorm door het ontwikkelen van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en provinciale democratie» in samenwerking met het IPO. Voordat ik nader inga op deze Vernieuwingsimpuls, is het zinvol enige aandacht te schenken aan recente impulsen voor cultuurverandering uit provinciale kring.

Impulsen voor cultuurverandering

Verandering van de eigen politiek-bestuurlijke cultuur is al enige jaren een aandachtspunt van de afzonderlijke provincies en het IPO. Het doel daarbij was echter vooral het op de kaart zetten van de provincie als herkenbare overheid voor burgers en samenleving. Dit streven heeft, zoals al opgemerkt, een nieuwe impuls gekregen als gevolg van het voornemen ook het provinciebestuur te dualiseren. Verduidelijking van de rollen van de provinciale bestuursorganen draagt namelijk bij aan de herkenbaarheid van het provinciebestuur als geheel, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle vervulling van de sterkere regisserende en integrerende rol van de provincies.

Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe formele provinciale bestuursmodel is onder auspiciën van het IPO een tweetal belangrijke rapporten uitgebracht: het advies *De provinciale rekenkamer van de commissie-Van Bergen en het rapport Vernieuwing provinciale democratie* van de commissie-Vernieuwingsimpuls (ook wel bekend als de commissie-Bleker). Uit beide rapporten spreekt een positieve houding ten opzichte van de voorgenomen dualisering van het provinciebestuur.

Het advies van de IPO-commissie-Van Bergen over de provinciale rekenkamer

De commissie-Van Bergen steunt, net als overigens het algemeen bestuur van het IPO, de verplichte invoering van de onafhankelijke provinciale rekenkamer. De commissie geeft als argumenten voor dit standpunt het belang dat zij toekent aan een op hoofdlijnen uniform provinciaal bestuursstelsel en de grote bijdrage die de provinciale rekenkamer kan leveren aan de publieke verantwoording. Wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van de provinciale rekenkamer acht zij eveneens van cruciaal belang.¹ De commissie doet verder een groot aantal voorstellen over de verdere vormgeving van de provinciale rekenkamer. Deze voorstellen sluiten goed aan op de voorgestelde wettelijke regeling. Ten aanzien van de verdere uitwerking van de provinciale rekenkamer spreekt de commissie-Van Bergen een voorkeur uit voor één gezamenlijke rekenkamer voor een aantal, niet alle, provincies. Zij onderkent echter ook de voordelen van twee alternatieven: één rekenkamer per provincie en één

¹ IPO-commissie-Van Bergen, *De provinciale rekenkamer*, Utrecht 2001, 9–10.

rekenkamer voor alle provincies. Alle drie genoemde varianten zijn op grond van het voorliggende wetsvoorstel mogelijk.

Het rapport Vernieuwing provinciale democratie van de IPO-commissie-Vernieuwingsimpuls

De IPO-commissie-Vernieuwingsimpuls (de commissie-Bleker) was gevraagd advies uit te brengen «over de mogelijkheden tot vernieuwing van de bestaande politiek-bestuurlijke cultuur». Door de brede uitleg die in de opdracht aan de commissie aan het begrip politiek-bestuurlijke cultuur werd gegeven – het betrof zowel het bestuurlijke bestel, de relatie burger-bestuur als de opkomst bij verkiezingen¹ – was de commissie-Bleker in staat een rapport uit te brengen over vrijwel de volle breedte van de inrichting en het functioneren van het provinciebestuur. Hoewel veel van haar aanbevelingen de provinciale politiek-bestuurlijke cultuur betroffen, heeft zij ook enkele meer institutionele adviezen verstrekt.

De commissie-Bleker legt sterk de nadruk op de urgentie van het vinden van adequate oplossingen voor de problemen van de provinciale democratie. Zij concludeert dat de toch al niet geringe problemen waarmee de Nederlandse democratie in het algemeen te kampen heeft, ook voor de provincies gelden. Deze problemen komen tot uitdrukking in verschijnselen als ontideologisering, afnemende ledentallen van politieke partijen, dalende opkomstcijfers, en een sterke groei van het aantal en de aanhang van *one issue* groepen. De provincie wordt echter – als belichaming van een overwegend onzichtbaar middenbestuur – veel sterker met deze problemen geconfronteerd.² De oplossing die de commissie bepleit betreft deels het herkenbaarder maken van de provinciale bestuurslaag als zodanig, hetgeen kan worden bevorderd door een mix van maatregelen, variërend van een betere communicatie via onder meer de regionale televisie tot vergroting van het provinciale belastinggebied. Zij concentreert zich echter op de inrichting en het functioneren van het provinciebestuur, waarbij vervolgens een onderscheid wordt gemaakt tussen structuurmaatregelen en cultuurverandering.

De commissie-Bleker heeft een groot aantal voorstellen tot verbetering van de inrichting en het functioneren van het provinciebestuur gedaan. In de onderstaande matrix worden deze voorstellen opgesomd, waarbij ik in de rechterkolom mijn reactie geef.

Voorstel van de commissie-Bleker	Reactie van de minister van BZK
Provinciale staten krijgen het recht een eigen voorzitter te kiezen.	Artikel 125, derde lid, van de Grondwet verzet zich hiertegen. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de Staatscommissie is toegezegd dat deconstitucionalisering van het voorzitterschap van de raad (en provinciale staten) wordt betrokken bij de voorbereiding van de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet.*
Gedeputeerden mogen niet langer lid van statencommissies zijn.	Het wetsvoorstel voorziet hierin.
De door de kroon benoemde commissaris van de Koning dient zich te concentreren op het bewaken van bestuurlijke zorgvuldigheid en correctheid, alsmede de procesmatige bestuurlijke coördinatie binnen GS. Een dergelijke commissaris past goed in een gedualiseerd stelsel.	Ook de in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe bevoegdheden van de commissaris van de Koning passen in dit profiel.

¹ IPO-commissie-Provinciale Vernieuwingsimpuls, *Vernieuwing provinciale democratie*, Den Haag 2001, blz. 33.

² *Ibidem*, blz. 7–9.

Voorstel van de commissie-Bleker	Reactie van de minister van BZK
In een dualistisch bestel past het niet dat statenleden namens de provincie typische bestuursfuncties vervullen als het lidmaatschap van raden van commissarissen van (semi-) overheidsbedrijven.	Het wetsvoorstel bevat geen verbod op dit vlak. Het betreft hier een afweging die het provinciebestuur zelf moet maken.
Een ruimhartig gebruik van de nieuwe mogelijkheid gedeputeerden van buiten PS te benoemen, wordt aanbevolen. Een goede mix van ervaren bestuurders en capabele nieuwkomers is gewenst.	De analyse van de commissie-Bleker op dit punt is overtuigend. Ook hier gaat het echter om een afweging die provinciale staten zelf moeten maken.
De portefeuilles van individuele gedeputeerden moeten herkenbaar en logisch worden geclusterd.	Ook deze aanbeveling overtuigt. Ook hier betreft het evenwel – alweer – een eigen provinciale afweging.
De zittingsduur van de gedeputeerden dient maximaal twee termijnen te zijn. In eerste instantie verdient zelfregulering de voorkeur. Als die niet zou werken is dwingende regeling in de Provinciewet gewenst.	Dwingende regeling in de wet gaat te ver, omdat er gevallen denkbaar zijn dat een langere zittingsduur goed te verdedigen is.
Terugkeerregelingen voor markt en overheid uniformeren of laten vervallen.	Een concept-wetsvoorstel tot verdere afschaffing van de terugkeerregeling is aan de Raad voor het overheids personeel voorgelegd.
De collegevorming wordt transparanter als PS een officiële formateur aanwijzen.	Het voorstel van de commissie is sympathiek. Regeling in de wet is niet nodig.
Verkleining van de omvang van de colleges van GS tot maximaal zes leden (zeven indien deeltijdgedeputeerden worden benoemd).	In het wetsvoorstel verkleining omvang PS en GS wordt de maximumomvang van GS reeds teruggebracht naar zeven leden (negen als deeltijdgedeputeerden worden aangesteld).** Deze verkleining is in onderhavige wetsvoorstel overgenomen. Verdere verkleining op vrijwillige basis is echter mogelijk.
Verlevendiging van de provinciale politiek is gebaat met het vermijden van politiek breed samengestelde colleges.	Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel betreft bij uitstek de politieke cultuur van de provincies.
Minder gedetailleerde college-programma's vergroten de ruimte voor politiek debat.	Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel betreft bij uitstek de politieke cultuur van de provincies.
Vaststelling van het collegeprogramma door GS in plaats van PS of de collegefracties.	Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel betreft bij uitstek de politieke cultuur van de provincies.
Invoering van een eigen ambtelijke ondersteuning (secretariaat) van PS en hun voorzitter. Geen uitgebreide ambtelijk staf voor PS.	In het wetsvoorstel is een eigen, afzonderlijke griffie van PS verplicht gesteld. PS bepalen zelf de omvang van deze nieuwe vorm van ambtelijke ondersteuning.
Invoering van een ruimhartige klokkenluidersregeling in afwachting van wettelijke voorziening.	Dit voornemen past goed in het rijksbeleid.
Kritischer opstelling van PS ten opzichte van GS. Meer externe oriëntatie PS. Meer selectieve en minder detaillistische werkwijze van PS. Plenaire vergadering PS wordt forum voor hoofdlijnen van beleid, bespreking van alternatieven voor majeur beleid en beleidsactualiteiten.	Deze aanbevelingen betreffen bij uitstek de politiek-bestuurlijke cultuur. In het wetsvoorstel worden formele randvoorwaarden geschapen voor de uitvoering ervan. Door middel van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie wordt een extra stimulans gegeven.

Voorstel van de commissie-Bleker	Reactie van de minister van BZK
<p>Statenlidmaatschap moet nevenfunctie blijven. Er moet meer geld komen voor administratieve ondersteuning van fracties. Hogere beloning voor fractievoorzitters. Invoering van een flexibel fractiebudget. De middelen die vrijkomen als gevolg van de verkleining van PS dienen ter beschikking van PS te worden gesteld.</p>	<p>Eens met de visie van de commissie op het statenlidmaatschap. Haar voorstel tot verhoging van de vergoeding aan fractievoorzitters overtuigt echter niet. Een dergelijke verhoging gaat te veel in de richting van het creëren van full-time-statenleden. Het wetsvoorstel voorziet in een betere regeling van de ambtelijke ondersteuning van PS en individuele statenleden en in een recht op fractieondersteuning.</p>
<p>Meer gebruik maken van startnotities en beleidsalternatieven bij de beleidsontwikkeling. Uitwisseling van ervaringen met beleidsscenario's. Gerichte betrokkenheid PS bij interactieve beleidsvorming. Gebruik van opinie-onderzoek als aanvulling op resultaten inspraak.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed.</p>
<p>Duidelijker (pregnantere) techniek van besluitvorming. Nota's e.d. dienen als een toelichting op amendeerbare besluiten te worden beschouwd.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed.</p>
<p>Beleidsvoornemens waar mogelijk kwantificeren, opdat de beleidsresultaten beter meetbaar worden. Ontwikkeling van een beleid van systematische beleidsevaluatie. Beleids-evaluatie is primair een «leermiddel» voor beleidsverbetering.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op het eerstgenoemde punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed. Systematische beleidsevaluatie wordt verplicht gesteld op grond van art. 217a.</p>
<p>Betere en meer intensieve communicatie ten aanzien van het provinciale beleid o.a. via de regionale TV.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed.</p>
<p>Opneming van het burgerinitiatief in het reglement van orde van PS.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. Verwezen zij naar de samen met de VNG uitgebrachte handreiking over het burgerinitiatief.</p>
<p>Invoering van de mogelijkheid van consultatieve referenda voor delen van de provincie (regio's).</p>	<p>Voorzover het raadplegende en geen raadgevende correctieve volksraadplegingen betreft, zijn provincies vrij om de bedoelde regionale consultatieve referenda te houden.</p>
<p>Provincies vervullen een taak bij het faciliteren van verkiezingsdebatten.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed.</p>
<p>Meer gebruik door provinciebesturen van de autonome beleidsruimte.</p>	<p>Het wetsvoorstel bevat geen voorschriften op dit punt. Dit voorstel is een zaak van de provincies zelf. In de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie kan hieraan aandacht worden besteed.</p>
<p>Vergroting van het eigen belastinggebied van de provincies versterkt de herkenbaarheid van de provincie en haar beleid.</p>	<p>Op dit vlak bestaan thans geen beleidsvoornemens.</p>
<p>Spreiding van (staten)verkiezingen over meer dagen.</p>	<p>Gekozen is voor andere manieren om de opkomst te bevorderen (uitbreiding van de openingstijden van stembureaus).</p>

Voorstel van de commissie-Bleker	Reactie van de minister van BZK
Invoering van een meerstemmig kiesstelsel.	Mede aan de hand van een in uitvoering zijnd onderzoek naar alternatieve lokale kiesstelsels, wordt in 2002 een notitie over dit onderwerp uitgebracht. Hierin kan ook aandacht worden geschonken aan alternatieve stelsels voor statenverkiezingen.

* Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 42, blz. 40.

** Kamerstukken I 2000/2001, 27 214, nr. 318.

Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie

Uit het voorgaande is gebleken hoe groot het belang is dat moet worden toegekend aan gerichte verandering van de provinciale politiek-bestuurlijke cultuur. Het is daarom gewenst dat op dit vlak stimulerende initiatieven worden genomen. De gezamenlijk door het IPO en mijn ministerie gestarte «Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie» voorziet daarin. Het programma van deze provinciale vernieuwingsimpuls bestaat uit verschillende instrumenten. Daarnaast zal worden aangesloten bij de daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het programma van de gemeentelijke vernieuwingsimpuls. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het rapport van de commissie-Bleker zullen verder specifieke accenten worden gelegd.

De Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie zal lopen van 2001 tot en met 2007. In de bijlage bij deze toelichting vindt u een samenhangend plan van aanpak.¹ In deze impuls zullen provincies door tal van instrumenten worden gestimuleerd om vooruitlopend op de invoering van het nieuwe wettelijke stelsel zelf al dergelijke maatregelen te nemen. Dit zal in ieder geval gebeuren door verschillende handreikingen (bijvoorbeeld inzake een dualistisch reglement van orde, de profienschets en het burgerinitiatief). Twee andere instrumenten uit de Vernieuwingsimpuls, het Project Duale Provincies en het Vernieuwingsnetwerk, geven provincies de mogelijkheid om over de gehele breedte van de provinciale politiek te experimenteren met onderdelen van het nieuwe stelsel.

Ik zal regelmatig verslag uitbrengen over de voortgang van de activiteiten in het kader van de provinciale vernieuwingsimpuls. De periodieke rapportages over de «Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie» aan Tweede Kamer zullen in die zin worden uitgebreid.

HOOFDSTUK 3 ENKELE SPECIFIEKE ELEMENTEN VAN HET WETSVORSTEL

3.1. Afwijkingen ten opzichte van de Wet dualisering gemeentebestuur

Algemeen

Op een drietal onderdelen wijkt het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur af van de Wet dualisering gemeentebestuur. In de eerste plaats is afgezien van het stellen van wettelijke regels inzake de dualisering van deelprovinciebesturen. Daarnaast is de instelling van een onafhankelijke rekenkamer verplicht gesteld. Ten slotte bevat dit wetsvoorstel een wettelijke incomptabiliteit voor de functies van secretaris en griffier. In het navolgende ga ik nader op deze drie verschillen tussen dit wetsvoorstel en de Wet dualisering gemeentebestuur in.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij de laatste integrale herziening van de Provinciewet is, naar analogie van de regeling voor deelgemeenten in de Gemeentewet, de mogelijkheid van binnenprovinciale decentralisatie in de vorm van deelprovincies met een direct gekozen deelprovincieraad in de Provinciewet opgenomen (artikel 85 van de huidige Provinciewet). Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt. Evenmin voorzie ik dat dat op afzienbare termijn het geval zal zijn of daaraan behoefte zal bestaan. Daarbij merk ik op dat op grond van de huidige regeling in de Provinciewet alleen bevoegdheden van het provinciebestuur kunnen worden overgedragen aan een deelprovincie. Bij het veelbesproken «regionale gat» gaat het echter niet alleen om provinciale, maar juist ook om gemeentelijke bevoegdheden. Indien wordt gekozen voor een dualisering van de huidige regeling met betrekking tot deelprovincies, kan daarvan een onbedoelde en ongewenste werking uitgaan. Handhaving van de huidige op monistische leest gestoelde regeling is evenmin gewenst. Het lijkt mij daarom ongewenst om de huidige regeling inzake de inrichting van deelprovinciebesturen te handhaven of deze in dualistische zin aan te passen. In de toekomst zijn verschillende bestuurlijke constructies voorstelbaar, waarvan een specifieke regeling de verantwoordelijkheid van de wetgever is.

Verplichte rekenkamer

Ik hecht er aan om voor het provinciaal niveau de instelling van een onafhankelijke rekenkamer verplicht te stellen. Het IPO ondersteunt mij in deze opvatting. Onafhankelijkheid is naar mijn oordeel een voorwaarde voor het goed functioneren van de rekenkamer. Dat betekent dat de leden van de rekenkamer niet tevens lid van provinciale staten kunnen zijn en dat de ambtelijke ondersteuning van de rekenkamer uitdrukkelijk buiten de ambtelijke hiërarchie van de provincie moet vallen en dus uitsluitend verantwoording verschuldigd is aan de rekenkamer zelf. Provinciale staten moeten de rekenkamer ook voldoende middelen ter beschikking stellen voor een goede uitvoering van de werkzaamheden. De onafhankelijkheid wordt versterkt doordat de leden voor zes jaar worden benoemd en doordat de mogelijke redenen voor ontslag limitatief in de wet zijn opgesomd. Ook de bepalingen met betrekking tot de onverenigbaarheid van betrekkingen moeten in dat licht worden gezien.

De rekenkamer houdt zich bezig met het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid alsmede de rechtmatigheid van het door het provinciale bestuur gevoerde bestuur. Dat komt naast het reguliere onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid zoals die door het college in opdracht van provinciale staten wordt gevoerd en naast de reguliere controle op de rechtmatigheid zoals die wordt uitgevoerd door de accountant.

Ik acht het van belang dat een onafhankelijk orgaan, net als bij de rijksoverheid, een dergelijk onderzoek doet. Zoals de commissie-Van Bergen in haar advies aan het IPO al stelde is die onafhankelijkheid van belang om te komen tot een onpartijdige onderwerpkeuze, vraagstelling en oordeelsvorming. In het kader van de publieke verantwoording van provinciale staten aan de kiezer is het goed dat ook een onafhankelijk orgaan onderzoek doet naar de wijze waarop de provincie wordt bestuurd, daarbij inbegrepen het bestuur door provinciale staten zelf.

Voor alle bestuurslagen dient mijns inziens een onafhankelijke rekenkamer dan ook het uitgangspunt te zijn. Dat gemeenten kunnen kiezen voor het op andere wijze invulling geven van de rekenkamerfunctie dient

naar mijn mening als een uitzondering op dit algemene uitgangspunt te worden aangemerkt. Door de schaalgrootte van provincies, mede in relatie tot kleine gemeenten, acht ik een verplichting tot instelling van een rekenkamer voor provincies niet bezwaarlijk.

Wettelijke incompatibiliteit secretaris en statengriffier

Op grond van dit wetsvoorstel worden provinciale staten verplicht een eigen griffier te benoemen die hen ondersteunt, terwijl gedeputeerde staten door de secretaris worden bijgestaan. Ik acht het van groot belang dat beide functies niet door één en dezelfde persoon worden vervuld. Een zelfstandige ambtelijke ondersteuning van provinciale staten is mijns inziens essentieel voor de versterking van de positie van provinciale staten. Om die reden bevat het voorgestelde artikel 97, tweede lid, een wettelijke incompatibiliteit voor de functies van secretaris en griffier.

Ook voor het gemeentelijk niveau ben ik de mening toegedaan dat het onwenselijk is als de functie van griffier en secretaris door één persoon worden uitgeoefend. In de Gemeentewet is echter niet een wettelijke incompatibiliteit voor deze beide functies opgenomen. In het kader van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur zal nader onderzocht worden hoeveel gemeenten voor de vereniging van de functies van secretaris en griffier in één persoon hebben gekozen. Mocht blijken dat veel gemeenten voor deze optie hebben gekozen, dan kan mijn ambtsopvolger er voor kiezen om alsnog voor te stellen eveneens in de Gemeentewet een incompatibiliteit tussen beide functies op te nemen.

3.2. De secretaris en de griffier

Vanwege de evidente voordelen van een zelfstandig georganiseerde ambtelijke ondersteuning van de volksvertegenwoordiging acht ik het van groot belang de benoeming van een griffier die provinciale staten terzijde staat, verplicht te stellen. Uit deze verplichting vloeit voort dat de secretaris (voorheen de griffier, zie volgende alinea) vrijwel geheel in de sfeer van gedeputeerde staten zijn functie zal uitoefenen. In dat licht is het aangewezen dat de secretaris door gedeputeerde staten wordt benoemd, geschorst en ontslagen. Uiteraard zijn gedeputeerde staten over de uitoefening van deze bevoegdheden verantwoording schuldig aan provinciale staten.

De invoering van een afzonderlijke functionaris specifiek belast met de ondersteuning van provinciale staten roept de vraag op hoe deze moet worden aangeduid. Het equivalent van de gemeentesecretaris op provinciaal niveau wordt thans immers «griffier» genoemd. Het is uiteraard denkbaar de nieuwe functionaris «secretaris» te noemen. Deze in vergelijking met het gemeentelijke niveau omgekeerde naamgeving kan echter gemakkelijk tot verwarring leiden. Bovendien wordt een griffier eerder geassocieerd met de ondersteuning van een volksvertegenwoordigend orgaan dan de secretaris. Ik heb daarom besloten de huidige griffier in het wetsvoorstel om te dopen tot secretaris en de nieuwe functionaris griffier te noemen.

HOOFDSTUK 4 FINANCIËLE GEVOLGEN

Ten aanzien van de financiële consequenties van het wetsvoorstel zal in principe dezelfde gedragslijn worden gevolgd als ten aanzien van de gemeenten met betrekking tot de kosten die voortvloeien uit de Wet dualisering gemeentebestuur. De provincies zullen in ieder geval worden gecompenseerd voor de kosten als gevolg van de ontvlechting van het

lidmaatschap van provinciale staten en dat van gedeputeerde staten. Indien gedeputeerden niet langer tevens statenlid mogen zijn, moeten meer statenleden de vergoeding voor het statenlidmaatschap ontvangen. Het aantal statenleden neemt op grond van dit wetsvoorstel immers niet af. Deze kosten worden geraamd op 0,9 mln. euro per jaar. Deze raming is gebaseerd op de huidige aantallen gedeputeerden en de huidige aantallen statenleden. Er is derhalve geen rekening gehouden met het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet in verband met vermindering aantal leden provinciale staten en gedeputeerde staten (Kamerstukken I, 2000/2001, 27 214, nr. 318). In 2003 zal een tijdsevenredige toevoeging aan het Provinciefonds plaatsvinden van 0,7 miljoen euro per jaar, aangezien het duale stelsel eerst na de statenverkiezingen op 11 maart 2003 in werking zal treden. Met ingang van 2004 zal de toevoeging 0,9 miljoen euro per jaar bedragen.

Naar analogie van de gevolgde procedure bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur beraad ik mij over mogelijke andere meerkosten als gevolg van dit wetsvoorstel (conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet). Ik heb hierover inmiddels contact met het IPO. Ik zal de beide kamers naar verwachting vóór de zomer over onze conclusies kunnen informeren.

HOOFDSTUK 5 INWERKINGTREDING EN OVERGANGSRECHT

Algemeen

Het verdient de voorkeur om een ingrijpende wijziging van het provinciale bestuursstelsel niet in een lopende zittingsperiode van de staten te laten ingaan. Ik streef daarom naar inwerkingtreding van dit wetsvoorstel met ingang van de dag na de statenverkiezingen van 11 maart 2003. Voor enkele nieuwe verplichtingen geldt dat hieraan niet meteen bij inwerkingtreding voldaan behoeft te worden. In de artikelen VII tot en met XVI is in een uitgebreid overgangsregime voorzien. Op basis hiervan dient de rekenkamer eerst voor 1 januari 2007 te worden ingesteld. Voor de benoeming van de statengriffier is in artikel IX een termijn van een jaar opgenomen. Voor de vaststelling van de verschillende verordeningen, gedragscodes en regels geldt in principe eveneens een termijn van een jaar (artikel VII). Provincies hebben op deze manier voldoende tijd om zich voor te bereiden op het nieuwe stelsel.

Flankerend beleid

Vanwege het ingrijpende karakter van deze wijziging van de Provinciewet, is het noodzakelijk dat de provincies adequaat worden ondersteund voorafgaand aan de inwerkingtreding. In het kader van de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en provinciale democratie» zal daarom ook aandacht worden besteed aan cultuurveranderingsprocessen bij de provincies. Eerder in deze memorie van toelichting ben ik ingegaan op deze Vernieuwingsimpuls.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL 1

Onderdelen A en B

Artikel 1 en artikel 5

Voorgesteld wordt om in de gehele Provinciewet de term «provinciaal bestuur» te vervangen door de term «provinciebestuur». Deze term is meer in de lijn van het spraakgebruik en is bovendien in overeenstemming met de hantering van de term «gemeentebestuur» in de Gemeentewet. Voorgesteld wordt om de term «commissie» uit de begripsomschrijvingen te laten vervallen. Indien in de Provinciewet in algemene zin de term «commissie» wordt gehanteerd, zal duidelijk zijn dat daar elke commissie die hetzij door provinciale staten, hetzij door gedeputeerde staten wordt ingesteld onder begrepen dient te worden. Het gaat hierbij zowel om statencommissies (artikel 80), bestuurscommissies (artikel 81), onderzoekscommissies (artikel 151a, derde lid), als andere commissies (artikel 82). Indien een artikel alleen het oog heeft op een specifieke commissie, wordt dit ook uitdrukkelijk in dat artikel vermeld.

Onderdeel D

Artikel 13

Belangrijkste wijziging is dat in het eerste lid, onder h, de ontvlechting van het lidmaatschap van provinciale staten en het lidmaatschap van gedeputeerde staten gestalte krijgt. In artikel 35c, eerste lid, onder h, is een hiermee corresponderend artikel opgenomen, bepalende dat een gedeputeerde niet tevens lid van provinciale staten is.

Nieuw in de opsomming van het eerste lid van artikel 13 is de incompatibiliteit van het lidmaatschap van provinciale staten met het lidmaatschap van de provinciale rekenkamer. Door het gebruik van het lidwoord «de» in plaats van «een» rekenkamer, staat het een lid van provinciale staten vrij om lid van de rekenkamer van een andere provincie te worden of van een gemeente, ook van een gemeente die in de eigen provincie is gelegen. Hij mag alleen geen lid worden van de «eigen» rekenkamer, hetgeen een rekenkamer voor alleen de eigen provincie kan zijn of een gemeenschappelijke rekenkamer.

Met het oog op de overzichtelijkheid is er in het wetsvoorstel naar gestreefd om per functie binnen het provinciebestuur alle incompatibiliteiten in één artikel bijeen te plaatsen. Dit is dan ook de reden dat de reeds in het huidige artikel 67, aanhef en onder a, opgenomen incompatibiliteit tussen het ambt van commissaris van de Koning en het lidmaatschap van provinciale staten terugkeert in artikel 13, eerste lid, onder g. Om genoemde reden is ook de in de Wet Nationale ombudsman (artikel 5) neergelegde incompatibiliteit met de functie van Nationale ombudsman en van substituut-ombudsman in het eerste lid, onder e en f, opgenomen.

Artikel 13, tweede lid, onder a, betreft de invoering van de figuur van de demissionaire gedeputeerde. Formeel wordt deze figuur met name gekenmerkt door het feit dat hij bij uitzondering voor een bepaalde periode het lidmaatschap van provinciale staten met zijn functie mag combineren. Deze periode vangt aan na de stemming voor de statenverkiezingen en eindigt op het tijdstip waarop de gedeputeerden ingevolge artikel 41 aftreden (tweede lid, onder a). Het tweede lid, onder b, waarborgt dat een statenlid die gedeputeerde wordt, ook na zijn benoeming tot gedeputee-

teerde tijdelijk tevens statenlid mag blijven, namelijk tot het moment waarop zijn opvolger in provinciale staten is benoemd en diens toelating als lid van provinciale staten rond is. Hiermee wordt, in situaties waarin de getalsverhoudingen tussen de collegepartijen en de oppositie elkaar bijna in evenwicht houden, voorkomen dat in provinciale staten na de vorming en benoeming van het nieuwe college van gedeputeerde staten de oppositie/minderheid in provinciale staten tijdelijk een meerderheid kan vormen in provinciale staten doordat nog niet voorzien is in de opvolging van de plaatsen in provinciale staten die door de gedeputeerden worden achtergelaten.

Bovenstaande mogelijkheden gelden uiteraard niet voor gedeputeerden die in een andere provincie tot statenlid zijn gekozen. De laatstgenoemde combinatie van functies is onder geen enkele omstandigheid toegestaan.

De wijzigingen in artikel 13, derde lid, zijn uitsluitend redactioneel van aard.

Onderdeel F

Artikel 15, derde lid,

Het rechtskarakter van een gedragscode is dat van een interne regeling. Provincies wordt een maximale vrijheid gegeven bij de inhoudelijke invulling van deze code. Op die manier kan worden ingespeeld op specifieke omstandigheden.

Onderdeel H

Artikel 18

Het huidige tweede lid van artikel 18 bepaalt dat in het geval van artikel V 15 van de Kieswet (de situatie dat op het wettelijk tijdstip van aftreden van provinciale staten nog niet meer dan helft van de geloofsbrieven is goedgekeurd), de eerste vergadering van provinciale staten wordt gehouden zo spoedig mogelijk nadat 14 dagen zijn verlopen nadat de toelating van meer dan de helft van het aantal leden onherroepelijk is geworden. Deze termijn houdt verband met het voorschrift dat provinciale staten op grond van het huidige artikel 36 in hun eerste bijeenkomst de gedeputeerden moeten benoemen. Na de goedkeuring van de geloofsbrieven is er dan nog 14 dagen tijd om de benoeming voor te bereiden.

Door de bepaling in het voorstel dat de benoeming van gedeputeerden in een vergadering van provinciale staten in nieuwe samenstelling kan plaatsvinden (art. 36), vervalt de ratio van deze termijn van 14 dagen. Daarom wordt voorgesteld het tweede lid te schrappen.

Onderdeel I

Artikel 21

De commissaris van de Koning heeft in zijn hoedanigheid van voorzitter van provinciale staten uiteraard altijd het recht de vergadering bij te wonen. Het huidige artikel bepaalt reeds expliciet dat hij ook aan de beraadslagingen kan deelnemen. Hij is dus niet uitsluitend technisch voorzitter.

Het voorgestelde tweede lid voorziet in de mogelijkheid dat gedeputeerden door provinciale staten worden uitgenodigd om ter vergadering aanwezig te zijn en aan de beraadslaging deel te nemen. Het gebruik van

het werkwoord «uitnodigen» geeft aan dat een gedeputeerde kan weigeren te verschijnen in de vergadering van provinciale staten. In de praktijk zal dat echter weinig waarschijnlijk zijn, omdat een dergelijke weigering door provinciale staten kan worden uitgelegd als een weigering inlichtingen te verschaffen of verantwoording af te leggen, met alle mogelijke onaangename politieke gevolgen van dien voor de betrokken gedeputeerde.

Het tweede lid impliceert dat provinciale staten in principe zonder gedeputeerden vergaderen. Dit kan wenselijk zijn als zij bijvoorbeeld over het eigen functioneren van gedachten willen wisselen of bij de voorbereiding van een besluit tot het houden van een onderzoek naar het door gedeputeerde staten gevoerde bestuur. In de praktijk zullen de gedeputeerden echter doorgaans in de vergadering van provinciale staten aanwezig zijn. Gelet op de frequentie van statenvergaderingen zullen veelal zaken uit alle portefeuilles aan de orde komen, zodat dus alle gedeputeerden worden uitgenodigd.

De regeling van artikel 21 is ook van toepassing op besloten vergaderingen van provinciale staten, geregeld in artikel 23. Ook voor deze vergaderingen *kunnen* gedeputeerden worden uitgenodigd.

Onderdeel L

Artikel 33

Dit artikel legt vast dat individuele leden van provinciale staten recht hebben op ambtelijke bijstand en dat daarnaast de verschillende fracties in provinciale staten recht hebben op een eigen fractie-ondersteuning. Om hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol goed te kunnen spelen, zullen statenleden een beroep op ambtelijke ondersteuning en fractie-ondersteuning moeten kunnen doen. Op grond van het derde lid dienen provinciale staten met betrekking tot de ambtelijke bijstand en de fractie-ondersteuning een verordening vast te stellen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan regels inzake ambtelijke ondersteuning bij de redactie van initiatiefvoorstellen, amendementen en moties, de verstrekking van feitelijke informatie en de wijze waarop een verzoek om ambtelijke bijstand moet worden gedaan. Ook kan de mogelijke rol van de secretaris bij het verlenen van ambtelijke bijstand in deze verordening worden gepreciseerd.

Onderdeel M en N

Artikel 35 en 35a

In het huidige artikel 35 wordt zowel de wijze van benoeming van gedeputeerden geregeld, als het aantal gedeputeerden. In verband met de opening in artikel 35 van een waarborg dat de commissaris bij de college-onderhandelingen wordt betrokken, zijn de benoeming van de gedeputeerden en de regeling met betrekking tot het aantal gedeputeerden in twee aparte artikelen opgenomen, de artikelen 35 en 35a.

De regeling met betrekking tot het aantal gedeputeerden in artikel 35a is redactioneel verbeterd ten opzichte van de regeling in het huidige artikel 35. Dit wetsvoorstel brengt echter geen inhoudelijke wijzigingen op dit punt. Wel is reeds rekening gehouden met het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal statenleden (Kamerstukken I, 2000/2001, 27 214, nr. 318), dat een vermindering van het maximumaantal gedeputeerden van negen naar zeven bevat.

Artikel 35, eerste lid

De gedeputeerden worden ook in een gedualiseerd bestuursstelsel benoemd door provinciale staten. Het huidige artikel 35 bepaalt dat provinciale staten de gedeputeerden uit hun midden benoemen. Het artikel in de gewijzigde opzet laat de zinsnede «uit hun midden» achterwege. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen gedeputeerden ook van buiten provinciale staten te rekruteren.

Artikel 35, tweede lid

Het tweede lid bevat een waarborg dat de commissaris op enigerlei wijze bij de collegevorming wordt betrokken. Hij dient in ieder geval geïnformeerd te worden over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. Daarnaast moet hij in de gelegenheid gesteld worden om zijn opvattingen kenbaar te maken over voorstellen voor het collegeprogramma. Het collegeprogramma zal in de praktijk doorgaans de vrucht zijn van onderhandelingen tussen een aantal statenfracties en dus zijn opgesteld door de desbetreffende fractievoorzitters. Een dergelijk document hoeft overigens niet per se aanwezig te zijn.

Artikel 35b

Omdat gedeputeerden thans tevens lid van provinciale staten zijn, moeten zij vanzelfsprekend voldoen aan de vereisten voor het lidmaatschap van provinciale staten. In het voorstel worden beide functies van elkaar ontkoppeld, waardoor een expliciete bepaling inzake de vereisten voor de functie van gedeputeerde nodig is. Het eerste lid van artikel 35b voorziet daarin.

Op grond van het voorgestelde artikel 35b, eerste lid, moet een gedeputeerde ingezetene zijn van de provincie waar hij gedeputeerde is. Op grond van artikel 10 is het ingezetenschap immers één van de vereisten voor het lidmaatschap van provinciale staten. Op grond van het tweede lid, kunnen provinciale staten echter voor de duur van maximaal één jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. Er gelden geen wettelijke criteria voor deze ontheffing. Het is aan provinciale staten om hier een belangenafweging te maken.

Het derde lid is toegevoegd om te voorkomen dat iemand in meer dan één provincie gedeputeerde is. Als gevolg van de invoering van de mogelijkheid gedeputeerden ook van buiten provinciale staten te rekruteren in combinatie met de ontheffingsmogelijkheid ten aanzien van de verplichting van ingezetenschap, zou deze ongewenste situatie kunnen ontstaan. Gezien artikel 13, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 35c, aanhef en onder h, kan deze ontheffingsmogelijkheid er evenmin toe leiden dat de gedeputeerde van de ene provincie tegelijkertijd statenlid is van de provincie waarin hij woont.

Artikel 35c

Door de ont koppeling van het lidmaatschap van provinciale staten enerzijds en gedeputeerde staten anderzijds is het noodzakelijk voor de gedeputeerde een afzonderlijke bepaling op te nemen inzake de onverenigbare betrekkingen. In artikel 35c, eerste lid, zijn dan ook in de eerste plaats de incompatibiliteiten opgenomen die ook voor leden van provinciale staten gelden, uiteraard met uitzondering van de incompatibiliteit met de functie van gedeputeerde zelf. Daarnaast zijn in artikel 35c die functies opgenomen die op grond van het huidige artikel 44 van de Provinciewet reeds als onverenigbaar met de functie van gedeputeerde worden aangemerkt.

Een afwijking ten opzichte van het huidige artikel 44 is echter, dat in dat artikel een gedeputeerde geen wethouder, lid van de raad of burgemeester kan zijn van een in de provincie gelegen gemeente, terwijl in het voorgestelde artikel 35c een gedeputeerde van geen enkele gemeente wethouder, raadslid of burgemeester kan zijn. Vanuit de gemeentelijke bestuurders gezien, zijn deze incompatibiliteiten neergelegd in de artikelen 13, eerste lid, 36b, eerste lid en 68, eerste lid, van de Gemeentewet. Aangezien voor zowel gedeputeerden als wethouders tijdelijk ontheffing kan worden verleend van het vereiste van ingezetenschap, zou de combinatie van het ambt van gedeputeerde en bestuurder van een buiten de provincie gelegen gemeente mogelijk worden.

Het tweede lid is een spiegelbeeldige bepaling van artikel 13, tweede lid.

Onderdeel O

Artikel 36

Het huidige artikel 36 van de Provinciewet schrijft voor dat de gedeputeerden moeten worden benoemd in de eerste vergadering van provinciale staten in nieuwe samenstelling. De voorgestelde wijziging van dit artikel biedt provinciale staten de mogelijkheid om in een latere vergadering tot benoeming over te gaan. Door vervroeging van de datum van de eerste samenkomst van provinciale staten (op de achtste dag na de stemming)¹ zal benoeming in de eerste vergadering doorgaans niet mogelijk zijn; net zo min als een nieuw kabinet is gevormd op de datum van de eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer. Het voorgestelde artikel 36 bevat geen termijn waarbinnen gedeputeerden benoemd moeten worden. Bepaald wordt uitsluitend dat zij in een vergadering van provinciale staten benoemd moeten worden. Dit kan zes weken na de stemming zijn, maar in principe ook drie maanden. Op de dag dat de helft van de gedeputeerden zijn benoeming heeft aanvaard, treden, ingevolge het voorgestelde artikel 41, eerste lid, de «oude» gedeputeerden af.

Onderdeel Q

Artikel 38

Het huidige artikel 38 bepaalt dat een tussentijds opengevallen plaats in gedeputeerde staten pas wordt vervuld nadat eventueel opengevallen plaatsen in provinciale staten zijn vervuld, tenzij provinciale staten in bijzondere gevallen anders beslissen. Als gevolg van de ont koppeling van het lidmaatschap van provinciale staten en van gedeputeerde staten, hoeft bij de vervulling van een tussentijds opengevallen plaats in gedeputeerde staten niet te worden gewacht op de vervulling van eventueel opengevallen plaatsen in provinciale staten.

Provinciale staten kunnen bij het ontstaan van een vacature in gedeputeerde staten besluiten het aantal gedeputeerden te verminderen, hetgeen betekent dat de vacature niet wordt vervuld.

Onderdeel R

Artikel 40a

Dit artikel omschrijft de eed (verklaring en belofte) voor gedeputeerden. Doordat als gevolg van de ont vlechting van het lidmaatschap van provinciale staten en gedeputeerde staten de bepalingen met betrekking tot leden van provinciale staten niet meer als vanzelf van toepassing op de gedeputeerden zijn, is het noodzakelijk deze afzonderlijke bepaling voor

¹ Zie Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705).

gedeputeerden op te nemen. Overigens zal een statenlid dat tot gedeputeerde wordt benoemd, bij aanvang van het statenlidmaatschap de eed voor het statenlidmaatschap moeten afleggen, terwijl hij bij aanvang van zijn ambt als gedeputeerde de eed voor gedeputeerde zal moeten afleggen.

Artikel 40b

Als gevolg van de onverenigbaarheid van het lidmaatschap van provinciale en gedeputeerde staten is het voorts noodzakelijk dat in de Provinciewet een afzonderlijke bepaling wordt opgenomen over de verschillende aspecten van de nevenfuncties van gedeputeerden. Ten aanzien van de openbaarmaking van nevenfuncties is in het derde lid de regeling ten aanzien van statenleden (art. 11) van overeenkomstige toepassing verklaard op de gedeputeerde. Omdat de functie van gedeputeerde zowel qua aard als qua tijdsbeslag wezenlijk afwijkt van het lidmaatschap van provinciale staten, is het daarnaast wenselijk regulerend op te treden met betrekking tot de aanvaarding van nevenfuncties en de onwenselijkheid van aanvaarding van bepaalde nevenfuncties. Daarbij is gekozen voor een regeling die zo veel mogelijk aansluit op die voor de commissaris van de Koning (art. 66, eerste en tweede lid).

De regeling houdt in dat nevenfuncties «waarvan de vervulling ongewenst is met het oog op een goede vervulling van ambt van gedeputeerde» niet zijn toegestaan (eerste lid). Dit is een open regeling, waarvan de concrete invulling in de eerste plaats wordt overgelaten aan het beoordelingsvermogen van de betrokken gedeputeerde zelf. Hij moet naar eigen inzicht beoordelen of en in hoeverre de vervulling van deze of gene nevenfunctie zich laat combineren met zijn functie van gedeputeerde. Op grond van het tweede lid is hij echter verplicht een eventueel voornemen tot aanvaarding van een nevenfunctie te melden aan provinciale staten. Dat wil zeggen dat hij dan zelf al tot de conclusie is gekomen dat de desbetreffende nevenfunctie kan worden aanvaard. Indien provinciale staten tot een ander oordeel komen, ligt het in de rede dat de gedeputeerde alsnog afziet van aanvaarding. Doet hij dat niet, dan is het aan provinciale staten om af te wegen in hoeverre daaraan politieke consequenties moeten worden verbonden.

Artikel 40c

Door middel van deze bepaling wordt artikel 15, eerste lid – de opsomming van de voor statenleden verboden handelingen – van overeenkomstige toepassing verklaard op de gedeputeerde. Het tweede lid van artikel 15, dat ook van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, betreft de mogelijkheid van ontheffing van enkele verboden handelingen door de minister. Naast deze verboden handelingen die zowel voor statenleden als gedeputeerden gelden, is in artikel 47 van de Provinciewet nog een verboden handeling opgenomen die specifiek voor gedeputeerden geldt. Hiervan kan geen ontheffing worden verleend. Dit artikel blijft gehandhaafd.

Het tweede lid verplicht provinciale staten om voor de gedeputeerden een gedragscode vast te stellen. Deze bevoegdheid van provinciale staten past in hun controlerende taak ten opzichte van de gedeputeerde staten.

Onderdeel S

Artikel 41

Zoals hiervoor ter sprake kwam bevat het nieuwe artikel 36 geen termijn

meer waarbinnen de gedeputeerden benoemd moeten worden. In de nieuwe situatie houden de «oude» gedeputeerden zitting totdat ten minste de helft van het aantal gedeputeerden zijn benoemd en deze benoemingen zijn aanvaard. De regeling in het huidige artikel 41, tweede lid, inhoudende dat de commissaris van de Koning in de plaats van gedeputeerden treedt indien niet tijdig de helft van de gedeputeerden zijn benoemd en deze benoemingen zijn aangenomen, komt hiermee te vervallen.

Het nieuwe tweede lid behelst een codificatie van het gebruik dat in geval van tussentijds vrijwillig of gedwongen ontslag van meer dan de helft van gedeputeerde staten, de commissaris in plaats van gedeputeerde staten treedt tot het moment waarop ten minste de helft van de gedeputeerden de benoeming heeft aanvaard.

Onderdelen T, U en V

Artikelen 44, 45 en 46

Om wetssystematische redenen is de regeling van incompatibiliteiten van het ambt van gedeputeerde opgenomen na artikel 35. Het in het huidige artikel 44, eerste lid, bepaalde is opgenomen in het voorgestelde artikel 35c, eerste lid, aanhef en de onderdelen j, k, l, o, p, q en r. Het tweede lid van het huidige artikel 44 keert terug in artikel 35c, eerste lid, aanhef en onder s.

Het nieuwe artikel 45 bepaalt dat de gedeputeerde na zijn benoeming onverenigbare functies zal moeten neerleggen. In het gewijzigde artikel 46 is bepaald dat het niet voldoen aan de vereisten voor het ambt van gedeputeerde en het niet neerleggen van een op grond van artikel 35c, eerste lid, met het ambt van gedeputeerde onverenigbare functie na benoeming tot gedeputeerde, leidt tot ontslag van de gedeputeerde. Dit geldt voor zover het een onverenigbare functie betreft niet indien artikel 35c, tweede of derde lid, van toepassing is.

In de huidige artikelen 45 en 46 is uitsluitend voor onverenigbare betrekkingen die niet voor statenleden, maar wel voor gedeputeerden gelden, een regeling inzake ontslag opgenomen. Meer is momenteel ook niet nodig, omdat aanvaarding van een met het statenlidmaatschap onverenigbare betrekking er nu toe leidt dat de gedeputeerde (die tevens statenlid is) op grond van de Kieswet zijn statenlidmaatschap en daarmee ook zijn ambt van gedeputeerde verliest. Voldoet een gedeputeerde thans niet langer aan de vereisten voor het statenlidmaatschap, dan verliest hij eveneens op basis van de Kieswet zijn statenlidmaatschap en daarmee ook zijn ambt van gedeputeerde.

Onderdeel W

Artikel 48

Door de ont koppeling van het statenlidmaatschap en het ambt van gedeputeerde vervalt tevens de in het huidige artikel 48 gelegde koppeling tussen de schorsing in en het tussentijds verlies van het statenlidmaatschap en de schorsing in respectievelijk het verlies van het ambt van gedeputeerde. Artikel 48 kan daarom vervallen.

Onderdeel X

Artikel 49

Aan dit artikel is toegevoegd dat aan een besluit van provinciale staten tot ontslag van één of meer gedeputeerden een aangenomen motie van wantrouwen vooraf moet gaan. Deze toevoeging is noodzakelijk als gevolg van het schrappen van de in het huidige artikel 50 neergelegde afkoelingsperiode. In de laatstgenoemde bepaling werd namelijk melding gemaakt van deze motie van wantrouwen als noodzakelijke aanloop tot een besluit tot gedwongen ontslag.

Onderdeel Y

Artikel 50

Het huidige artikel 50 is een verfijning van de procedure voor ontslagverlening van gedeputeerden door provinciale staten. De regeling beoogt overijld handelen door provinciale staten te voorkomen. De regeling is enigszins bevoogdend; alsof provinciale staten lichtvaardig tot het aanvaarden van een motie van wantrouwen zouden besluiten. Om deze reden is in dit voorstel de afkoelingsperiode van minimaal twee weken en maximaal drie maanden geschrapt. Indien aanvaarding van een motie van wantrouwen door provinciale staten er niet toe leidt dat de betrokken gedeputeerde uit zichzelf zijn ontslag indient, kunnen provinciale staten onmiddellijk beraadslagen over een voorstel tot gedwongen ontslag en vervolgens een dergelijk besluit nemen (zie het gewijzigde artikel 49).

Het nieuwe artikel 50 bepaalt dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de gronden waarop provinciale staten tot ontslag van een gedeputeerde hebben besloten. Hiermee wordt de burgerlijke rechter bedoeld. Op grond van artikel IV wordt het beroep op de bestuursrechter tegen een ontslagbesluit wegens verlies van vertrouwen uitgesloten.

Onderdeel Z

Artikel 51

In gedualiseerde verhoudingen behoort het ambt van gedeputeerde te worden waargenomen door een collega-gedeputeerde en niet langer «zo nodig» door een lid van provinciale staten, zoals de huidige Provinciewet voorschrijft. Voorgesteld wordt daarom om artikel 51 te schrappen.

Onderdeel AA

Artikel 53a

De in dit artikel aan de commissaris van de Koning toegekende bevoegdheden strekken ertoe het collegiaal bestuur te versterken.

Onderdeel BB

Artikel 54

De schrapping van het derde lid van dit artikel is het gevolg van de schrapping van artikel 144, waarnaar in dit derde lid wordt verwezen.

Onderdeel CC

Artikel 60, derde lid

Ter bevordering van de transparantie binnen gedeputeerde staten wordt voorgesteld in artikel 60, derde lid, een verplichting op te nemen om de besluitenlijst van hun vergaderingen openbaar te maken. Deze verplichting geldt niet als er sprake is van aangelegenheden waaromtrent geheimhouding is opgelegd, dan wel als de openbaarmaking in strijd is met het openbaar belang.

Onderdeel DD

Artikel 67

De bestaande bepaling inzake de onverenigbare betrekkingen van de commissaris van de Koning wordt in het voorgestelde artikel 67 aangevuld met een aantal andere functies, zodat de bepaling een totaaloverzicht geeft van de incompatibiliteiten. In die zin is er sprake van een uitbreiding ten opzichte van de huidige incompatibiliteiten, dat de commissaris op grond van het voorgestelde artikel 67 van geen enkele gemeente raadslid, wethouder of burgemeester kan zijn, in tegenstelling tot het huidige artikel 67 op grond waarvan de commissaris niet tevens bestuurder van een in de provincie gelegen gemeente mag zijn. Toegevoegd zijn voorts in de opsomming de functies lid van de rekenkamer van de provincie of lid van de rekenkamer van een gemeente. De overige toevoegingen (a tot en met f) betreffen functies die thans reeds op grond van andere wetgeving onverenigbaar zijn met de functie van commissaris van de Koning.

Onderdeel EE

Artikel 68

De voorgestelde wijziging van het artikel hangt in de eerste plaats samen met de wijziging van artikel 15, waarnaar in dit artikel wordt verwezen. Het nieuwe tweede lid betreft de verplichtstelling van een gedragscode voor de commissaris.

Onderdeel FF

Artikel 74

Deze wijziging houdt verband met de instelling van een griffie voor provinciale staten en de vervanging van de benaming van de huidige functie van «griffier» door die van «secretaris».

Onderdeel GG

Artikel 75

Op grond van het huidige artikel 75, eerste lid, wordt het ambt van de commissaris bij verhindering of ontstentenis waargenomen door een door gedeputeerde staten aan te wijzen gedeputeerde. Deze waarneming betreft ook de uitoefening van het voorzitterschap van provinciale staten. In gedualiseerde verhoudingen is dat een merkwaardige figuur. Daarom wordt voorgesteld een statenlid met de waarneming van het voorzitterschap van provinciale staten te belasten. In eerste instantie is de «nestor» (=het langstzittende lid van provinciale staten) hiervoor de aangewezen persoon. Zijn er twee of meer statenleden die even lang zitting hebben, dan zal de oudste van deze personen als waarnemend voorzitter optreden.

Overigens hebben provinciale staten altijd de mogelijkheid om de tijdelijke waarneming van het statenvoorzitterschap bij een ander statenlid te leggen. De waarneming van de overige werkzaamheden van de commissaris kan het beste door een gedeputeerde blijven gebeuren.

In het tweede lid wordt eveneens de nestor in eerste instantie belast met de (tijdelijke) waarneming van de overige werkzaamheden van de commissaris van de Koning, indien alle gedeputeerden verhinderd zijn om hem te vervangen. Dit betreft uiteraard een zeer uitzonderlijke en waarschijnlijk kortstondige situatie.

Door schrapping van artikel 18, tweede lid, vervalt de zin van het huidige derde lid. Immers, op de dag dat provinciale staten aftreden, komen de nieuwe statenleden op grond van artikel 18 bijeen. Indien op die dag alle gedeputeerden zijn afgetreden, wordt op grond van het tweede lid het langstzittende statenlid belast met de waarneming.

Onderdeel HH

Artikel 76

De hier voorgestelde wijziging hangt samen met het voorstel tot wijziging van artikel 78, op grond waarvan de waarnemend commissaris geen statenlid (en geen gedeputeerde) meer kan zijn.

Onderdeel II

Artikel 78

Deze bepaling wordt in het voorstel aangescherpt door ook artikel 68 van overeenkomstige toepassing te verklaren op de waarnemend commissaris. Dit betekent dat de in dat artikel opgesomde incompatibiliteiten ook gelden voor een waarnemende commissaris. Dit is met name van belang omdat het in gedualiseerde verhoudingen niet goed denkbaar is dat een statenlid tevens waarnemend commissaris is.

Onderdeel JJ

In het voorgestelde hoofdstuk IVa wordt geregeld dat iedere provincie een onafhankelijke rekenkamer moet instellen; ofwel een eigen provinciale rekenkamer (art. 79a), ofwel een door twee of meer provincies gezamenlijk ingestelde gemeenschappelijke rekenkamer, een door een provincie met één of meer gemeenten ingestelde rekenkamer of een door de provincie met één of meer gemeenten en één of meer provincies ingestelde rekenkamer (art. 79l). De onafhankelijke rekenkamer ondersteunt de controlefunctie van provinciale staten en daarmee tevens hun kaderstellende rol.

Artikel 79a

Het voorgestelde artikel 79a bepaalt dat de rekenkamer door provinciale staten wordt ingesteld.

Artikel 79b

In dit artikel is onder meer vastgelegd dat provinciale staten het aantal leden van de rekenkamer bepalen. Dat geeft provinciale staten de mogelijkheid te kiezen tussen een eenhoofdige rekenkamer of een collegiale rekenkamer.

Artikel 79c

Dit artikel bevat enkele voorschriften omtrent benoeming en ontslag van de leden van de rekenkamer, die bijdragen aan een onafhankelijke positie van de rekenkamer ten opzichte van provinciale staten.

Artikel 79c, tweede lid, bepaalt dat provinciale staten, als de rekenkamer uit twee of meer personen bestaat, uit de leden een voorzitter benoemen.

Indien provinciale staten kiezen voor de eenhoofdige rekenkamer, zullen zij moeten voorzien in een plaatsvervanger (art. 79 c, derde lid) opdat is verzekerd dat de rekenkamer kan blijven functioneren, indien het enige lid van de rekenkamer bijvoorbeeld op non-activiteit is gesteld (art. 79d, eerste en tweede lid) of om andere redenen niet in staat is zijn functie uit te oefenen.

Als de rekenkamer uit meer dan één lid bestaat, kunnen plaatsvervangend-leden worden benoemd (art. 79c, derde lid). Met name voor kleine rekenkamers is het van belang dat een lid bij langdurige afwezigheid, bijvoorbeeld als gevolg van ziekte, tijdelijk kan worden vervangen.

Op grond van het vijfde lid vindt over de benoeming van nieuwe leden, de benoeming van de voorzitter, de herbenoeming van zittende leden en de benoeming van plaatsvervangende leden overleg plaats met de rekenkamer.

Het zesde en zevende lid bevatten limitatieve gronden voor ontslag. Ontslag op andere gronden is dus niet mogelijk. Het zesde lid is imperatief geformuleerd, het zevende lid facultatief. Dit vloeit voort uit de verschillende aard van de in beide leden genoemde gronden.

Artikel 79d

Dit artikel kent provinciale staten de bevoegdheid toe een lid van de rekenkamer op non-actief te stellen. Het komt er kort gezegd op neer dat deze mogelijkheid bestaat indien er concrete aanwijzingen zijn dat zich één van de ontslaggronden van artikel 79c, zesde lid, b, c, d of e, of zevende lid, onder b, zal gaan voordoen. In een dergelijke situatie zou een onverminderde uitoefening van het lidmaatschap het aanzien van de overheid ernstig kunnen aantasten.

Artikel 79e

Het is gelet op transparantie en betrouwbaarheid van het bestuur van belang dat andere functies van leden van de rekenkamer openbaar zijn. Om die reden wordt artikel 11 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 79f

Dit artikel bevat een opsomming van betrekkingen die niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de rekenkamer kunnen worden bekleed. De opsomming is limitatief.

Artikel 79g

Omdat de rekenkamer vooral ten behoeve van provinciale staten werkzaam is, is in dit artikel bepaald dat haar leden voorafgaand aan de uitoefening van hun functie de eed of belofte afleggen in de vergadering van provinciale staten, in handen van de voorzitter van provinciale staten.

Artikel 79h

Artikel 15, eerste en tweede lid, dat in artikel 79h van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de leden van de rekenkamer, omschrijft enkele handelingen die niet mogen worden verricht, tenzij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontheffing heeft verleend. De strekking van dit artikel is een waarborg te scheppen voor zuiverheid in de verhoudingen tussen leden van de rekenkamer en de provincie.

Artikel 79j

De rekenkamer zal uiteraard niet kunnen functioneren zonder toereikende financiële middelen en ambtelijke ondersteuning. Het eerste lid draagt provinciale staten respectievelijk gedeputeerde staten op daarin te voorzien.

Op grond van het derde lid mag personeel dat voor de rekenkamer werkt, niet tevens voor het provinciebestuur werkzaam zijn. Hoewel het niet per definitie voor onmogelijk moet worden gehouden dat een ambtenaar in staat is zijn verschillende petten te scheiden, moet ook de schijn van belangenverstrengeling worden vermeden.

Het vierde lid bepaalt dat het personeel van de rekenkamer uitsluitend aan de rekenkamer verantwoording schuldig is, ook al wordt het op grond van het tweede lid benoemd door gedeputeerde staten. Hoewel het het meest zuiver is dat de rekenkamer haar eigen personeel benoemt, is hier om redenen van praktische aard vanaf gezien.

Artikel 79l

Deze bepaling biedt de basis voor een gemeenschappelijke rekenkamer. De gemeenschappelijke rekenkamer is een gemeenschappelijk orgaan in de zin van artikel 8, tweede lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een gemeenschappelijke rekenkamer kan worden ingesteld tussen twee of meer provincies, maar ook met een of enkele gemeenten. De mogelijkheid dat ook met gemeenten een gemeenschappelijke rekenkamer kan worden ingesteld is van belang voor vooral kleine gemeenten die wel een rekenkamer willen instellen, maar daarvoor aansluiting willen zoeken bij een andere rekenkamer.

Op grond van het tweede lid gelden ten aanzien van de vaststelling van de begroting en de rekening dezelfde regels als voor het provinciebestuur. Het gaat hierbij met name om het financieel toezicht. Dat wordt op grond van deze bepaling dus ook op de begroting en de rekening van een gemeenschappelijke rekenkamer uitgeoefend.

Artikel 79m

Het eerste lid verklaart een groot deel van de artikelen uit paragraaf 1 van hoofdstuk IVa van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappelijke rekenkamer.

In de gemeenschappelijke regeling moet worden bepaald ten opzichte van welk vertegenwoordigend orgaan de leden van de gemeenschappelijke rekenkamer de eed en belofte afleggen.

Artikel 79n

Dit artikel betreft een uitbreiding van de incompatibiliteiten voor de leden van de rekenkamer indien aansluiting wordt gezocht met gemeenten. In

dat geval gelden uiteraard de incompatibiliteiten die ook voor gemeentelijke rekenkamers gelden.

Artikel 79o

In dit artikel wordt een aantal onderwerpen genoemd, waarin de gemeenschappelijke regeling moet voorzien. Deze hebben betrekking op een voldoende personele ondersteuning van de rekenkamer, zonder welke de kamer niet kan functioneren en de financiële vergoeding voor de leden van de rekenkamer.

Onderdelen KK, LL en MM

De voorgestelde artikelen 80 tot en met 82 kennen provinciale staten en gedeputeerde staten de bevoegdheid toe tot het instellen van commissies met diverse typen taken en bevoegdheden. Van belang zijn het tweede lid van de artikelen 80, 81 en 82, op grond waarvan de dualisering ook in het commissiestelsel zijn beslag krijgt. Op grond van deze leden kan een lid van provinciale staten geen lid zijn van een door gedeputeerde staten ingestelde commissie en andersom.

Artikel 80

Dit artikel bevat nadere regels over statencommissies. Het is aan provinciale staten te bepalen in welke gevallen besluitvorming door een statencommissie wordt voorbereid en in welke gevallen hij een onderwerp direct plenair behandelt.

Het vijfde lid verklaart een aantal artikelen van overeenkomstige toepassing. Hierdoor worden de volgende zaken geregeld: de oproeping van de commissie door de voorzitter, de toegang van de commissaris en de gedeputeerden tot de vergaderingen, de immuniteit en het verschoningsrecht van degenen die deelnemen aan beraadslagingen van de commissie en de openbaarheid van de commissievergaderingen.

Artikel 81

Dit artikel geeft provinciale staten en gedeputeerde staten de mogelijkheid bestuurscommissies in te stellen. Het is van belang dat van de instelling van bestuurscommissies in verband met de overdracht van bevoegdheden een openbare kennisgeving wordt gedaan. Het derde lid voorziet daarin.

Verschil tussen een door provinciale staten ingestelde statencommissie en een door provinciale staten ingestelde bestuurscommissie is, dat een statencommissie uitsluitend voorbereidend werk verricht voor de plenaire statenvergadering. De statencommissies kunnen dus niet in de plaats van provinciale staten besluiten nemen. Dit is anders bij bestuurscommissies. Afhankelijk van de bevoegdheden die aan de bestuurscommissie worden gedelegeerd, kan zij bevoegdheden van provinciale staten uitoefenen.

Op grond van het vierde lid zijn de vergaderingen van door provinciale staten ingestelde bestuurscommissies openbaar, zoals ook de vergaderingen van de provinciale staten openbaar zijn. De regeling van immuniteit en verschoning is van toepassing op personen die aan beraadslagingen van de door provinciale staten ingestelde bestuurscommissies deelnemen. Er is geen verplichting van openbaarheid van vergaderingen van door gedeputeerde staten ingestelde bestuurscommissies; ook gedeputeerde staten vergaderen in beginsel in beslotenheid. Het is echter mogelijk dat aard en omvang van de overgedragen bevoegdheden open-

baarheid van de vergadering van de commissie nodig maken. Op grond van het vijfde lid dienen gedeputeerde staten daarin dan te voorzien.

Artikel 82

Artikel 82, eerste lid, geven provinciale staten en gedeputeerde staten de mogelijkheid om andere dan staten- en bestuurscommissies in te stellen. Dit artikel stelt buiten twijfel dat het commissiestelsel een open karakter heeft. Een voorbeeld van een dergelijke commissie is een bezwaarschriftencommissie die hetzij provinciale staten, hetzij gedeputeerde staten adviseert over ingediende bezwaarschriften. Voor een dergelijke commissie geldt overigens niet het verbod dat statenleden en gedeputeerden over en weer lid van elkaars commissies zijn (art. 82, tweede lid). Hetzelfde geldt voor de klachtencommissie.

Onderdeel NN

Artikel 83

In dit artikel zijn de huidige artikelen 81 en 82 ineengeschoven. Het toezicht dat is geregeld in het tweede lid, wordt uitgeoefend door het orgaan dat de bestuurscommissie heeft ingesteld. Het huidige artikel 83 dat betrekking heeft op de commissie die belast is met de voorbereiding van door provinciale staten te nemen beslissingen op beroep- en bezwaarschriften kan worden geschrapt. In de eerste plaats omdat in het nieuwe stelsel het beroep op provinciale staten van besluiten van gedeputeerde staten vervalt (schrapping artikel 148, zie artikel I, onderdeel HHH). Daarnaast is het niet nodig een aparte voorziening op te nemen voor de instelling van commissies die adviseren over ingediende bezwaarschriften. Het staat elk bestuursorgaan vrij om dergelijke commissies in te stellen. Ook uit artikel 82 blijkt dat het provinciale onderscheidenlijk gedeputeerde staten vrijstaat om een commissie in te stellen, die belast is met de advisering over ingediende bezwaarschriften.

Onderdeel OO

De schrapping van de artikelen 84 tot en met 88 met betrekking tot deelprovincies is in het algemeen deel van de memorie van toelichting toegevoegd.

In de plaats van de in het huidige artikel 89 geregelde vaste commissies van advies, komen de in het voorgestelde artikel 80 geregelde statencommissies. Artikel 89 kan op die grond komen te vervallen.

De regeling van immuniteit en verschoning dient uitsluitend van toepassing te zijn op statencommissies en door provinciale staten ingestelde bestuurscommissies. Om die reden is bij de regeling van deze commissies voorzien in een regeling van immuniteit en verschoning (art. 80, vijfde lid, en art. 81, vierde lid) en is niet langer een dergelijke regeling voor commissies in het algemeen opgenomen. Het huidige artikel 92 kan daarom komen te vervallen.

Onderdeel PP

Artikel 93

In het eerste lid wordt niet langer gesproken over «vergoeding van reizen verblijfkosten voor het bijwonen van vergaderingen van provinciale staten en van commissies», maar in algemene zin over «een tegemoetko-

ming in de kosten». Deze tegemoetkoming kan reizen verblijfkosten omvatten.

Aangezien leden van provinciale staten in principe niet tevens de functie van gedeputeerde uitoefenen, behoeft niet meer gesproken te worden over «statenleden die geen lid zijn van gedeputeerde staten». Uiteraard kan in de demissionaire periode waarin een persoon het lidmaatschap van provinciale staten en van gedeputeerde staten combineert, geen beroep worden gedaan op twee vergoedingen. In dat geval heeft de betrokkene geen aanspraak op de vergoeding voor de leden van provinciale staten. Het derde lid voorziet daarin.

Onderdelen QQ en RR

Artikelen 94 en 96

De huidige artikelen 94 en 96 blijven materieel ongewijzigd.

Onderdeel SS

Artikelen 97 tot en met 104f

In paragraaf 3.2. van het algemeen deel van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op het verplicht stellen van een griffier die provinciale staten ondersteunt. Artikel 97, eerste lid, geeft uitdrukking aan het verplichte karakter van de griffier. Het tweede lid vestigt een wettelijke incompatibiliteit tussen de functies van statengriffier en provinciesecretaris. Het is mijns inziens strijdig met de gedachte achter de verplichtstelling van de statengriffier, indien provincies er voor kunnen kiezen dat de functies van statengriffier en provinciesecretaris door één en dezelfde persoon uitgeoefend worden. De overige artikelen in het voorgestelde hoofdstuk VII spreken voor zich. De hoofdlijnen zijn als volgt. De secretaris wordt benoemd, geschorst en ontslagen door gedeputeerde staten (artikel 99), terwijl bij de griffier provinciale staten het bevoegde gezag is (artikel 104a). De secretaris staat vooral gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning terzijde (artikel 100), terwijl de griffier provinciale staten ondersteunt (artikel 104b). De secretaris is aanwezig in de vergadering van gedeputeerde staten (art. 102), terwijl de griffier in de vergadering van provinciale staten aanwezig is (art. 104c). Ten slotte mede-ondertekent de secretaris de stukken van gedeputeerde staten (art. 102, eerste lid), terwijl de griffier de stukken van provinciale staten mede-ondertekent (art. 104, eerste lid).

Onderdelen VV, WW, AAA,, BBB en DDD

Artikelen 110, 111, 112, 116, 117 en 121

In deze artikelen wordt een aantal keren het begrip «provinciaal bestuur» vervangen door «gedeputeerde staten». Het gaat in deze artikelen om typische uitvoeringsbevoegdheden die in een dualistisch bestel waarbij gedeputeerde staten het uitvoerend orgaan zijn, aan gedeputeerde staten toekomen.

Onderdeel GGG

Artikel 143a

Het eerste lid kent het individuele statenlid de bevoegdheid toe initiatiefvoorstellen voor verordeningen in te dienen. Drempelsteun is niet nodig. Op grond van het tweede lid zijn provinciale staten verplicht het voorstel

in behandeling te nemen overeenkomstig door hen te stellen regels. Deze kunnen bijvoorbeeld inhouden dat een voorstel schriftelijk moet worden ingediend bij de voorzitter en dat op voorstel van de voorzitter wordt bepaald wanneer het voorstel wordt behandeld of dat het eerst in handen van een statencommissie wordt gesteld.

Ten aanzien van andere initiatiefvoorstellen is geen verplichte behandeling voorgeschreven. De door provinciale staten te stellen regels over dergelijke voorstellen kunnen voorwaarden voor behandeling bevatten.

Het ligt voor de hand dat de in het tweede en derde lid gevraagde regeling in het reglement van orde van provinciale staten wordt opgenomen.

Artikel 143b

Dit artikel kent aan individuele statenleden de bevoegdheid toe amendementen in te dienen. Deze bevoegdheid is niet beperkt tot het amenderen van voorstellen voor verordeningen. Provinciale staten dienen deze bevoegdheid nader uit te werken, bijvoorbeeld in zijn reglement van orde. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid van sub-amendementen, de verplichting een amendement schriftelijk in te dienen of een voorstel tot splitsing te doen. Door de overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 143a, tweede lid, zijn provinciale staten ook verplicht amendementen in behandeling te nemen overeenkomstig door hen te stellen regels.

Onderdeel HHH

Het is een dualistisch stelsel niet passend indien provinciale staten bevoegd zijn om beleidsregels te stellen ten aanzien van «eigen» bevoegdheden van de commissaris van de Koning of gedeputeerde staten. Artikel 144 wordt daarom geschrapt. Bij een delegatie van bevoegdheden door provinciale staten aan gedeputeerde staten, kunnen provinciale staten op grond van 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ook na schrapping van artikel 144 beleidsregels stellen. Ten aanzien van bevoegdheden die rechtstreeks aan gedeputeerden staten zijn geattribueerd, hebben provinciale staten bij de schrapping van artikel 144 niet langer de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen. Artikel 4:81, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht eist immers een wettelijke grondslag voor het vaststellen van beleidsregels door een bestuursorgaan ten aanzien van een aan een ander bestuursorgaan toekomende bevoegdheid.

De schrapping van de artikelen 148 en 149 betreft de schrapping van de mogelijkheid dat provinciale staten beroep op hen openstellen tegen besluiten van gedeputeerde staten. In een dualistisch stelsel is dit evenmin passend.

Onderdeel III

Artikel 151

Het mondeling en schriftelijk vragenrecht en het recht van interpellatie is van groot belang. Het nieuwe artikel 151 moet worden beschouwd als de pendant van de artikelen 167 en 179 op basis waarvan gedeputeerde staten en de commissaris, provinciale staten desgevraagd inlichtingen moeten verstrekken.

Het tweede lid kent individuele statenleden het recht toe om verlof voor het houden van een interpellatie te vragen. Het gaat daarbij om het

vragen van inlichtingen over een onderwerp dat niet op de agenda staat. Provinciale staten zullen hierover nadere regels moeten stellen. Het reglement van orde ligt hiervoor het meest voor de hand.

Onderdeel JJJ

Artikelen 151a tot en met 151e

Deze artikelen regelen het recht van onderzoek door provinciale staten. De artikelen spreken grotendeels voor zich. Van belang is dat alleen statenleden lid kunnen zijn van een door provinciale staten ingestelde onderzoekscommissie (artikel 151, derde lid). Dit betreft een afwijking ten opzichte van het algemene commissiestelsel, op basis waarvan ook niet-statenleden lid kunnen zijn van een door provinciale staten ingestelde commissie (met uitzondering uiteraard van de gedeputeerden en de commissaris van de Koning). Het besluit tot instelling van een onderzoek dient bij gewone meerderheid genomen te worden. Een individueel statenlid kan echter een voorstel voor een onderzoek doen, dat vervolgens in de statenvergadering besproken dient te worden. Ten aanzien van het voorgestelde 151a, achtste lid, merk ik op dat provinciale staten alleen verplicht zijn om een verordening over het onderzoeksrecht op te stellen, als zij ook daadwerkelijk van dit recht gebruik willen maken.

Onderdeel KKK

Artikel 152

Artikel 152 regelt de overdracht van bevoegdheden van provinciale staten aan gedeputeerde staten en aan door provinciale staten ingestelde bestuurscommissies.

De opsomming van niet overdraagbare bevoegdheden in het huidige artikel 152 is uitgebreid met bevoegdheid tot de instelling van een onderzoek als bedoeld in artikel 151a. Hierdoor wordt buiten discussie gesteld dat de onderzoeksbevoegdheid van provinciale staten niet kan worden overgedragen aan een bestuurscommissie. Om tot uitdrukking te brengen dat deze lijst niet limitatief is, zijn de woorden «in ieder geval» ingevoegd. In het huidige artikel 152, onder i, wordt de heffing van andere belastingen dan de rechten bedoeld in artikel 221, onderdeel b, genoemd. Bedoeld is hier de rechten bedoeld in artikel 223, eerste lid. Dit wordt met deze wijziging hersteld.

De overige wijzigingen ten opzichte van het huidige tweede lid hangen samen met de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 216 en 217 en het nieuwe artikel 217a.

Onderdeel LLL

De toezichtstaak van de provincie op de waterstaatswerken komt op grond van dit wetsvoorstel bij gedeputeerde staten te berusten (art. 158, eerste lid, aanhef en onder g). Artikel 154 dient dan ook te vervallen.

Onderdeel MMM

De bevoegdheid om algemene regels te stellen over de ambtelijke organisatie wordt in het wetsvoorstel, voor zover het de provinciale secretarie (de huidige griffie) betreft, overgeheveld naar gedeputeerde staten (art. 158, eerste lid, aanhef en onder c). Artikel 157 dient dan ook te worden geschrapt. Provinciale staten zijn in het nieuwe stelsel wel bevoegd om de ambtelijke organisatie van de griffie te regelen.

Onderdelen NNN en OOO

Artikel 158

In het nieuwe artikel 158 worden de provinciewettelijke bevoegdheden van gedeputeerde staten opgesomd. Het betreft hier in de eerste plaats bevoegdheden die nu al bij gedeputeerde staten berusten op grond van de huidige artikelen 159 tot en met 162. Deze artikelen worden in het wetsvoorstel dan ook geschrapt. Daarnaast gaat het om bevoegdheden die thans bij provinciale staten berusten, en nu naar gedeputeerde staten worden overgeheveld. Het betreft hier de onderdelen c en d met betrekking tot de ambtelijke organisatie (voor zover het de provinciale secretarie betreft), onderdeel e met betrekking tot het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen en onderdeel g met betrekking tot het toezicht op de waterstaatswerken.

In het tweede lid is een wettelijke waarborg voor tijdige betrokkenheid van provinciale staten bij de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen opgenomen, aangezien aan dergelijke deelnemingen niet alleen in financieel opzicht grote consequenties verbonden zijn. Het derde lid bevat de thans in artikel 151, tweede lid, opgenomen goedkeuringsregeling. In dit verband wijs ik ook op het voorgestelde artikel 167, vierde lid, (artikel I, onderdeel QQQ) op basis waarvan gedeputeerde staten onder meer verplicht zijn provinciale staten vooraf te informeren over de uitoefening van de bevoegdheden als bedoeld in artikel 158, eerste lid, onder e, f, en h, indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. Tevens dienen provinciale staten in dat geval vooraf in de gelegenheid te worden gesteld om hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen. Een uitzondering geldt echter op grond van het voorgestelde artikel 167, vijfde lid, voor de bevoegdheid van gedeputeerde staten om te besluiten rechtsgedingen, bezwaarsprocedures en administratief beroepsprocedures te voeren indien de uitoefening van deze bevoegdheid geen uitstel kan leiden. In dat geval informeren gedeputeerde staten provinciale staten zo spoedig mogelijk over de uitoefening van deze bevoegdheid.

Onderdeel PPP

Artikel 163

Op grond van het voorgestelde artikel 163 kunnen gedeputeerde staten zelf beslissen over overdracht van hun bevoegdheden aan een door hen ingestelde bestuurscommissie, in plaats van dat provinciale staten dat doen. Het derde lid voorziet wel in betrokkenheid van provinciale staten bij de besluitvorming van gedeputeerde staten op dit punt.

Onderdeel QQQ

Artikel 167

Dit artikel bevat een aangescherpte inlichtingenplicht voor gedeputeerde staten ten opzichte van provinciale staten. Nieuw is de actieve informatieplicht op grond van het tweede lid; gedeputeerde staten en elk van hun leden afzonderlijk zijn gehouden provinciale staten van allerlei ontwikkelingen die voor hun taak van belang is uit eigen beweging te informeren. Deze actieve informatieplicht bevat een specificatie in het vierde lid. In de daar genoemde gevallen dient in ieder geval informatie aan provinciale staten te worden gegeven. In het vijfde lid is een uitzondering op deze specifieke informatieverplichting opgenomen. Zie in dit verband de toelichting op artikel I, onderdeel NNN.

Onderdeel SSS

Artikel 175

De in het eerste lid opgenomen opsomming van zorgplichten van de commissaris van de Koning betreft deels de verhouding burger–bestuur. Daarnaast zijn twee zorgplichten van meer algemeen-bestuurlijke aard geformuleerd.

Het tweede lid legt op de commissaris de verplichting om een burgerjaarverslag vast te stellen.

Onderdeel TTT

Artikel 179

Het aangescherpte inlichtingenrecht van provinciale staten geldt zowel ten opzichte van gedeputeerde staten als ten opzichte van de commissaris in zijn hoedanigheid van afzonderlijk bestuursorgaan.

Onderdeel VVV

Dit onderdeel betreft de invoeging van een hoofdstuk over de bevoegdheden van de rekenkamer. Evenals ten aanzien van de andere provinciale organen is de systematiek gevolgd van een hoofdstuk met institutionele bepalingen en een hoofdstuk betreffende de bevoegdheden van het orgaan.

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich in eerste instantie op het door het provinciebestuur gevoerde bestuur, derhalve van provinciale staten, gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning (art. 183). In artikel 184 zijn de bevoegdheden van de rekenkamer op dit punt opgenomen. Daarnaast kan de rekenkamer echter ook onderzoek verrichten bij de in artikel 185 genoemde instellingen. Artikel 186 heeft betrekking op de verslaglegging door de rekenkamer.

Onderdeel WWW

Artikel 192

Aan artikel 192 bestaat na onder meer de inwerkingtreding van de Wet financiering decentrale overheden geen behoefte meer.

Onderdeel XXX

Artikel 199

De redactie van deze bepaling is aangepast aan het gewijzigde artikel 216. Artikel 216 bepaalt namelijk niet langer dat provinciale staten in de verplichte financiële verordening de provincieambtenaren moeten aanwijzen, die met de administratie en het beheer van de vermogenswaarden zijn belast.

Onderdeel YYY

Artikelen 201 tot en met 205

Belangrijke wijziging ten opzichte van de huidige regeling met betrekking tot de jaarrekening is de invoering van de zogenoemde indemniteitsprocedure, neergelegd in artikel 202, tweede tot en met vierde lid. Een

andere wijziging is, dat de jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgende op het begrotingsjaar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet worden gezonden, in plaats van vóór 15 september.

Onderdeel BBBB

Artikel 216

Voorgesteld wordt de financiële verordening die provinciale staten vaststellen op grond van artikel 216, een meer beleidsmatig karakter te geven. Het voorgestelde artikel 216 (en ook artikel 217) bepaalt nadrukkelijker en scherper dan nu het geval is, dat provinciale staten de verordenende bevoegdheid dienen te gebruiken om vooraf het beleid en de kaders voor het beheer vast te stellen.

In het tweede lid van dit artikel wordt een aantal onderdelen genoemd die in elk geval aan de orde moeten komen. Aan de financiële functie zijn – naast de begroting, het jaarverslag en de rekening – ook andere aspecten verbonden met belangrijke beleidsmatige consequenties, bijvoorbeeld de treasuryfunctie en het beleid ten aanzien van het waarderen en afschrijven van activa. Deze belangrijke onderdelen van de financiële functie worden nu veelal gezien als onderdelen van het administratieve beheersproces. Gegeven de bestuurlijke en financiële implicaties behoeven deze onderdelen van de financiële functie meer expliciete bestuurlijke aandacht. Het gaat bij al deze onderwerpen om vastlegging van de beleidsmatige uitgangspunten en kaders. Deze geven de grenzen aan waarbinnen gedeputeerde staten dienen te opereren. Daarnaast hebben de bedoelde regels en grondslagen budgettaire en financiële gevolgen. Zo is bijvoorbeeld de duur van de afschrijvingsperiode van invloed op het (meerjarig) budgettair beslag en werkt de methode van kostprijsberekening binnen zekere marges door in de hoogte van de prijzen en tarieven.

Onderdeel CCCC

Artikel 217

Belangrijkste wijziging ten opzichte van het huidige artikel is de bepaling ten aanzien van de accountant. De accountant dient (evenals voorheen) de rechtmatigheid van de totstandkoming van baten en lasten te onderzoeken, en, anders dan voorheen, het oordeel hierover op te nemen in de accountantsverklaring. Opgenomen is een delegatiebepaling, waardoor het mogelijk wordt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld voor de accountantscontrole. Een goedkeurende verklaring van de accountant geeft aan dat de jaarrekening geen fouten van materieel belang bevat. Dat betekent niet dat er in de verantwoording in het geheel geen afwijkingen van de gestelde eisen zijn. Deze afwijkingen kunnen echter slechts van gering belang zijn. Om dit oordeel te kunnen geven dient de accountant uit te gaan van een zg. goedkeuringstolerantie. De goedkeuringstolerantie is het bedrag dat de som van de fouten c.q. onzekerheden aangeeft, die maximaal in een verantwoording mogen voorkomen, zonder de bruikbaarheid ervan voor de oordeelsvorming door de gebruikers aan te tasten. De nadere technische toelichting wordt bij deze algemene maatregel van bestuur gegeven. De bovengrens voor de goedkeuringstolerantie zal in principe worden gesteld op 1% van de totale lasten.

Artikel 217 en de beoogde algemene maatregel van bestuur bevatten minimumeisen. Provinciale staten kunnen in een aantal opzichten strengere eisen stellen. Voor gemeenten is reeds het Besluit accountants-

controle gemeenten in het Staatsblad geplaatst (Stb. 2002, nr. 68). Als de aanpassing van de Provinciewet conform dit voorstel een feit is, zal het besluit zodanig worden gewijzigd dat het ook voor provincies gaat gelden.

Voorts is nadrukkelijk bepaald dat de accountant wordt aangewezen dan wel aangesteld door provinciale staten, en aan provinciale staten rapporteert. Voorheen was dat niet in alle opzichten geheel duidelijk. De accountantscontrole dient in de eerste plaats de controlerende taak van provinciale staten. Het oordeel van de accountant over de rechtmatigheid van de jaarrekening geeft provinciale staten een effectief instrument in handen voor de controle op het gevoerde financieel beheer en de wijze waarop daarover door gedeputeerde staten verantwoording is afgelegd.

Onderdeel DDDD

Artikel 217a

De besteding van publieke middelen door de overheid dient aan eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid te voldoen. Doelmatigheid wil in dit verband zeggen dat de nagestreefde beleidsdoelen tegen zo gering mogelijke kosten worden bereikt. Doeltreffendheid houdt in dat het resultaat van het beleid beantwoordt aan wat er met het beleid werd beoogd en dat de gestelde beleidsdoelen worden verwezenlijkt. Deze eisen gelden voor de provincie evenzeer als voor andere overheidslagen.

Artikel 217 schrijft thans voor dat de accountant, naast de verklaring omtrent de getrouwheid, een verslag uitbrengt waarin hij zijn bevindingen weergeeft omtrent de vraag of administratie en beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Doelmatigheidscontrole leidt echter al snel tot een beleidsinhoudelijk oordeel en past daarom minder dan rechtmatigheidscontrole in de rol van de accountant. Daarom wordt aan de accountant geen rol meer toegekend in de doelmatigheidscontrole. Toetsing op doelmatigheid en doeltreffendheid van het provinciaal beleid is van groot belang voor de algemene oordeelsvorming over het gevoerde beleid. Het behoort daarom tot de verantwoordelijkheid van gedeputeerde – en provinciale staten dat periodiek getoetst wordt of bij de ten uitvoerlegging van het provinciaal beleid wordt voldaan aan deze eisen. Ook dient periodiek te worden onderzocht of de inrichting van de provinciale organisatie – in brede zin, de personeelsformatie, de informatievoorziening, de administratieve organisatie – aan de eisen van doelmatigheid en doeltreffendheid voldoet. Artikel 217a voorziet daarin. Het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid vereist voortdurend informatie en aandacht. Provinciale staten dienen daarom regels te stellen voor regelmatig onderzoek door gedeputeerde staten naar doelmatigheid en doeltreffendheid. De controle op en evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en het financieel beheer geschiedt dus primair door provinciale – en gedeputeerde staten zelf en daarnaast door provinciale rekenkamers. De rekenkamer kan van de resultaten van door gedeputeerde staten verrichte onderzoeken gebruik maken. Ook kan zij zo nodig een tweede oordeel geven.

Onderdeel EEEE

Artikel 218

Aan de verordeningen die moeten worden toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt de verordening bedoeld in artikel 217a toegevoegd.

Onderdeel FFFF

Artikel 219

Dit artikel, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid geeft een onderzoek in te stellen, wordt aangepast aan de gewijzigde tekst van artikel 216.

Onderdeel IIII

Artikel 253

Het huidige artikel 259 heeft uitsluitend betrekking op de goedkeuring van een besluit. Per abuis heeft dit artikel thans geen betrekking op andere beslissingen van provinciebesturen. Deze omissie wordt hiermee hersteld.

Onderdeel JJJJ

Artikel 261

De artikelen 266 tot en met 274a hebben niet expliciet betrekking op een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg. Met deze wijziging wordt dit rechtgezet.

Onderdeel LLLL

Artikel 274a

Onderdeel 2 van de wijziging van het eerste lid van artikel 274a voorziet in schrapping van de bezwaarprocedure bij geschillen over repressief toezicht. De bezwaarprocedure is bij geschillen inzake het repressief toezicht een overbodige stap, omdat de betrokken bestuursorganen hun standpunten reeds ruimschoots hebben uitgewisseld in het traject voorafgaand aan de besluitvorming. In de verhoudingen tussen toezichthoudend orgaan en het orgaan waarop wordt toegezien, is het niet denkbaar dat geen uitvoerig overleg zou plaatsvinden voordat tot vernietiging wordt overgegaan. Dit heeft ook bevestiging gevonden in artikel 10:41 van de Algemene wet bestuursrecht.

ARTIKEL II

Als gevolg van de ontvlechting van het lidmaatschap van gedeputeerde staten en provinciale staten zijn gedeputeerden net als wethouders voortaan ambtenaar in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Zij zijn immers aangesteld in openbare dienst. Vanwege het specifieke en overwegend politieke karakter van hun functie is het echter niet gewenst dat titel III van de Ambtenarenwet (Bepalingen van materieel recht), net zo min als dat voor de ministers en staatssecretarissen het geval is, op gedeputeerden van toepassing is. De gedeputeerden worden daarom toegevoegd aan de opsomming die in artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet wordt gegeven.

ARTIKEL III

Bij koninklijk besluit van 25 augustus 1999 (Stb. 1999, 384) is de dag van kandidaatstelling voor de provinciale-statenverkiezingen in 2003 verschoven naar maandag 27 januari 2003, zodat de stemming op dinsdag 11 maart 2003 zou plaatsvinden (43ste dag na de kandidaatstelling, artikel J 1 van de Kieswet). Hiertoe was besloten omdat anders de statenverkiezingen op woensdag 5 maart 2003 zouden vallen en deze woensdag

in de carnavalsweek valt. Niet gekozen is voor woensdag 12 maart 2003, omdat dit de Biddag voor het Gewas en Arbeid is. Het besluit is destijds gebaseerd op artikel F 1, derde lid, van de Kieswet. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid dat de dag van kandidaatstelling (en daarmee de dag van stemming) wordt verschoven, indien zwaarwichtige redenen verband houdend met de dag van stemming daartoe nopen. Bij wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Kieswet, houdende verlenging van de duur van de stemming van zeven uur dertig 's ochtends tot negen uur 's avonds, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (Stb. 2001, 705), is artikel F 1, derde lid, van de Kieswet echter in die zin gewijzigd, dat dit niet langer voorziet in de mogelijkheid dat de dag van kandidaatstelling (en daarmee de dag van stemming) bij koninklijk besluit een week later wordt gesteld. Dit heeft te maken met het met dezelfde wet geïntroduceerde nieuwe artikel C 4, tweede lid, van de Kieswet¹. Dit artikel bepaalt dat na reguliere statenverkiezingen de «oude» statenleden aftreden met ingang van de donderdag in de periode van 10 maart tot en met 16 maart of, in een schrikkeljaar, met ingang van de donderdag in de periode van 9 tot en met 15 maart. Doordat de eerste samenkomst van de nieuwe provinciale staten (vgl. artikel 18 van de Provinciewet) hierdoor op de achtste dag na de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming plaats vindt, is het niet meer mogelijk bij koninklijk besluit de stemming in de week na de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming te laten plaatsvinden. De eerste samenkomst zou dan te snel op de stemming plaatsvinden, waardoor er geen gelegenheid zou bestaan de benodigde formaliteiten te verrichten.

Gezien de recente wijzigingen van artikel C 4 van de Kieswet en artikel F 1, derde lid, van de Kieswet, is het nodig in onderhavig wetsvoorstel een regeling te treffen met betrekking tot de statenverkiezingen in 2003. In de eerste plaats zal thans bij wet bepaald moeten worden dat de dag van kandidaatstelling voor deze verkiezingen plaatsvindt op maandag 27 januari 2003 (stemming op dinsdag 11 maart). Door de wijziging van artikel F 1, derde lid, van de Kieswet is immers de grond aan het koninklijk besluit van 25 augustus 1999 komen te vervallen. Daarnaast zal afge- weken moeten worden van artikel C 4 van de Kieswet. Bij gebreke van een afwijkende regeling op dit punt zouden de «nieuwe» statenleden in 2003 reeds op donderdag 13 maart moeten aantreden, derhalve op de tweede dag na de stemming. Artikel III, tweede lid, bepaalt derhalve dat de leden van provinciale staten in 2003 aftreden met ingang van donderdag 20 maart.

ARTIKEL IV

Dit artikel betreft de uitsluiting van het beroep op de bestuursrechter tegen het besluit van provinciale staten tot ontslag van een gedeputeerde wegens verlies van vertrouwen (artikel 49), het besluit van gedeputeerde staten om geen informatie te verstrekken over een bepaalde onderwerp (artikel 167, derde lid) en het besluit van de commissaris van de Koning om geen informatie te verstrekken (artikel 179, derde lid).

ARTIKEL V

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid van een gemeenschappelijke rekenkamer voor provincies en gemeenten tezamen. Hiervoor is het ook nodig om de Gemeentewet te wijzigen. Onderdelen E tot en met G van artikel V voorzien hierin.

Daarnaast is het nodig om de diverse artikelen in de Gemeentewet met betrekking tot onverenigbare betrekkingen (art. 13, 36b, 68, 81f, 89 en 90) aan te passen in verband met de wijziging in de Provinciewet van de

¹ Zie Kamerstukken II 2000/2001, 27 673, nr. 17.

huidige term «griffier der Staten» in «secretaris van de provincie», de introductie van de griffier van de provincie en de introductie van de provinciale rekenkamer. Tevens wordt in genoemde artikelen, eveneens in overeenstemming met de voorgestelde wijzigingen van de Provinciewet, het begrip «lid van gedeputeerde staten» vervangen door: gedeputeerde. De onderdelen A tot en met D en H en I hebben hierop betrekking. In onderdeel D wordt artikel 81f met betrekking tot onverenigbare functies voor het lid van de gemeentelijke rekenkamer voorts in die zin gewijzigd dat uitsluitend de commissaris van de Koningin of een gedeputeerde van de betrokken provincie geen lid van een gemeentelijke rekenkamer kan zijn. Op grond van het huidige artikel 81f, eerste lid, aanhef en onder g en h, van de Gemeenten kunnen commissarissen van de Koningin en gedeputeerden in geen enkele gemeentelijke rekenkamer zitting nemen. Naar mijn mening kan er echter geen sprake zijn van belangenverstrengeling indien een commissaris van de Koningin of een gedeputeerde lid wordt van een rekenkamer van een in een andere provincie gelegen gemeente.

Ten slotte wordt in de onderdelen J en K conform de voorgestelde wijzigingen van de Provinciewet de term «provinciaal bestuur» vervangen voor: provinciebestuur.

ARTIKEL VI

Op grond van het huidige artikel 8, tweede lid, van de Tijdelijke referendumwet kan een provinciaal raadgevend correctief referendum worden gehouden over een besluit van provinciale staten tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 151 Provinciewet). Door de overheveling van deze bevoegdheid naar gedeputeerde staten, komt de mogelijkheid van een referendum in de zin van de Tijdelijke referendumwet over een dergelijk besluit te vervallen. Artikel 8 van de Tijdelijke referendumwet dient daarom te worden aangepast. De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 26, 27 en 28 van deze wet houden hiermee rechtstreeks verband.

ARTIKEL VII – XVI

Het overgangsrecht is opgenomen in de artikelen VII tot en met XV van het wetsvoorstel.

Op grond van het overgangsrecht geldt voor het vaststellen door provinciale staten van de benodigde verordeningen, gedragscodes en overige regels in principe een termijn van één jaar na de inwerkingtreding van de wet (artikel VII, tweede lid).

Voor de verordening met betrekking tot het door het college te verrichten periodiek doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek en voor de gedragscodes kunnen provinciale staten deze termijn met een jaar verlengen (artikel VII, derde lid). De verordeningen op grond van de artikelen 216 en 217 dienen in afwijking van het voorgaande vóór 15 november 2003 te zijn vastgesteld. Zij hebben dus voor het eerst betrekking op het jaar 2004. Ook de nieuwe regels met betrekking tot de accountantsverklaring, het verslag van bevindingen en de vaststelling van de jaarrekening gelden eerst met ingang van het jaar 2004 (artikel X).

Voor de instelling van de rekenkamer geldt een invoeringstermijn van drie jaar en bijna negen maanden (artikel VIII), terwijl de nieuwe griffier binnen een jaar na de inwerkingtreding van de wet moet zijn benoemd (artikel IX, eerste lid). Met ingang van de datum van inwerkingtreding van de wet wordt de huidige griffier, die in het nieuwe stelsel secretaris komt te heten, net als de overige provincieambtenaren geacht te zijn aangesteld

door gedeputeerde staten (artikel XI, eerste lid). Zolang provinciale staten geen griffier hebben benoemd, blijft de «oude» griffier echter provinciale staten ondersteunen (artikel IX, tweede lid).

Voor zogenaamde bestuurscommissies en andere commissies geldt een overgangstermijn van twee jaar (artikel XII en XIII). Statencommissies kunnen nog tot de eerste samenkomst van provinciale staten blijven fungeren (artikel XIV).

Ten slotte is in artikel XVI een overgangsvoorziening getroffen met het oog op de overheveling van provinciale staten naar gedeputeerde staten van de bevoegdheid tot het oprichten van en de deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen en het in verband hiermee vervallen van de mogelijkheid om een referendum over deze besluiten te houden. Op grond van deze overgangsvoorziening blijft de Tijdelijke referendumwet van toepassing op besluiten van provinciale staten tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn genomen.

ARTIKEL XVII

Artikel XVII is de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel. De evaluatie dient plaats te vinden voor 1 januari 2006. Dit betekent dat de evaluatie ruim drie jaar kan bestrijken. Deze termijn is gelijk aan die in de Wet dualisering gemeentebestuur.

ARTIKEL XIX

Beoogd wordt het wetsvoorstel op de dag na de reguliere statenverkiezingen van 11 maart 2003 in werking te laten treden.

ARTIKEL XX

Gelet op het ingrijpende karakter van deze wijzigingswet die bovendien veel zelfstandige bepalingen bevat, bijvoorbeeld over de rekenkamer, is een citeertitel opgenomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries