

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 september 2002

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Algemeen	2
1.1. Inleiding	2
1.2. De plaats van de provincie in het staatsbestel	3
1.3. Schrapping regeling deelprovincies	4
1.4. Aanpassing medebewindswetgeving	6
1.5. Diverse onderwerpen algemeen	7
Hoofdstuk 2 Cultuurverandering	8
Hoofdstuk 3 Provinciale staten	14
3.1. Hoofdschap en autonome bestuursbevoegdheid	14
3.2. Verkiezingen provinciale staten	16
3.3. Met het statenlidmaatschap (on)verenigbare betrekkingen	19
3.4. De statengriffier	20
3.5. Rechtspositie statenleden	22
3.6. Diverse onderwerpen provinciale staten	24
Hoofdstuk 4 Gedeputeerde staten	25
4.1. Benoeming gedeputeerden/collegevorming	25
4.2. Diverse onderwerpen gedeputeerde staten	28
Hoofdstuk 5 Commissaris van de Koningin	30
5.1. De positie van de commissaris van de Koningin	30
5.2. Voorzitterschap van provinciale staten	31
5.3. Vervanging van de Commissaris van de Koningin	32
Hoofdstuk 6 De rekenkamer	33
Hoofdstuk 7 Financiële gevolgen	36
Hoofdstuk 8 Inwerkingtreding, overgangsrecht en evaluatie	37
Hoofdstuk 9 Artikelgewijs	40

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

1.1. Inleiding

Het verheugt mij dat het wetsvoorstel door de fracties die een inbreng in het verslag hebben gehad over het algemeen positief is ontvangen. In verschillende bewoordingen gaven de leden van deze fracties aan voorstander te zijn van het – in navolging van het gemeentebestuur – dualiseren van het provinciebesteduur. De provincies zijn ook zonder uitzondering enthousiast begonnen om de dualisering vorm te geven. Reeds vóór de formele wetswijziging voeren provincies wijzigingen in hun manier van werken door om een meer dualistische verhouding tussen provinciale staten en gedeputeerde staten te bewerkstelligen.

De leden van de fracties van PvdA en D66 wezen op het belang dat het nieuwe duale stelsel direct na de statenverkiezingen van 11 maart 2003 in werking treedt. Ik hecht er uiteraard ook veel belang aan dat deze ingrijpende wijziging van de Provinciewet met ingang van de nieuwe zittingsperiode van provinciale staten in werking treedt. Aangezien onderhavig wetsvoorstel ook een regeling bevat voor de dag van kandidaatstelling voor deze verkiezingen, dient deze wet uiterlijk 1 december 2002 in werking te treden. Gezien het feit dat het wetsvoorstel, op twee onderdelen na, overeenstemt met de Wet dualisering gemeentebestuur, ga ik er van uit dat een behandeling van het wetsvoorstel door beide kamers vóór die tijd mogelijk is.

Indeling nota naar aanleiding van het verslag

In deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik de verschillende vragen zoveel mogelijk onderwerpsgewijs te beantwoord. Consequentie hiervan is dat enigszins wordt afgeweken van de indeling zoals gevolgd bij de memorie van toelichting en het verslag van de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel.

Nota van wijziging

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik een nota van wijziging gevoegd. Deze nota van wijziging strekt er in de eerste plaats toe de twee amendementen-Spies (Kamerstukken II, 2001/02, 28 243, nrs. 13 en 14) die bij de behandeling van de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur in de Tweede Kamer zijn aanvaard, in onderhavig wetsvoorstel over te nemen. Het betreft de introductie van een verplichting voor provinciale staten om de besluitenlijst van hun vergaderingen openbaar te maken en een wijziging van artikel 167 Provinciewet met betrekking tot de verantwoording van gedeputeerde staten richting provinciale staten. Op deze laatste wijziging zal onderstaand nog worden teruggekomen. Voor de overige onderdelen van de nota van wijziging verwijs ik u naar bijgaand document.

Uniformiteit met Wet dualisering gemeentebestuur

De leden van de VVD-fractie wilden graag waar mogelijk uniformiteit tussen de Wet dualisering gemeentebestuur en de Wet dualisering provinciebesteduur. De leden van de GroenLinks-fractie meenden dat het goed is dat de regering er voor kiest aan te sluiten bij de regeling voor de dualisering van de gemeentelijke politiek en gingen er van uit dat de uitzonderingen die zijn beschreven in 3.1. van de memorie van toelichting, de enige zijn.

De Wet dualisering gemeentebestuur en onderhavig wetsvoorstel stemmen inderdaad voor 99 procent overeen. Door de aanvaarding in de

Tweede Kamer van het amendement Noorman-Den Uyl (op het voorstel voor de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur) met betrekking tot de incompatibiliteit voor de raadsgriffier en de gemeentesecretaris (Kamerstukken II, 2001/02, 28 243, nr. 15), bestaan er thans nog twee verschillen tussen de beide wetten. Dit betreft de schrapping van de regeling van deelprovincies uit de Provinciewet en de voor provincies verplichte rekenkamer. Op beide onderdelen zal ik in deze nota naar aanleiding van het verslag nog terugkomen.

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

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering het pleidooi van de commissie-Geelhoed voor samenvoeging van de randstedelijke provincies onderschrijft en – zo dit het geval is – of voor deze nieuwe provincie het duale bestuursstelsel ook zal gelden.

De regering heeft nog geen standpunt bepaald over het rapport van de commissie-Geelhoed. In het algemeen kan echter wel worden gesteld dat indien er nieuwe provincies zouden worden gevormd de bestuurlijke inrichting daarvan in beginsel zal worden bepaald door de Provinciewet.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de VVD-fractie deel ik mee het weinig zinvol te vinden om in het kader van dit wetsvoorstel een evaluerende beschouwing te geven over de vraag of de bij de integrale herziening van de Provinciewet eind jaren '80 genoemde functies van de provincie alle naar behoren of tevredenheid worden vervuld. Ik kan mij voorstellen dat in een ander kader een dergelijke evaluatie wel relevant is.

Een en ander geldt ook voor de beantwoording van de vraag van deze leden naar mijn visie op de rol van de provincie Zuid-Holland bij de herindeling van de regio Den Haag. Ik acht het goed denkbaar dat dit onderwerp aan de orde komt bij een volgende meer algemene discussie over het beleid inzake gemeentelijke herindeling.

Het bevreemde de leden van de PvdA-fractie dat de regering een rechtstreeks verband had gelegd tussen de decentralisatie van taken enerzijds en het in positieve zin veranderen van de provinciale bestuurscultuur anderzijds. Deze leden vroegen zich af welke de aan het gelegde verband ten grondslag liggende argumenten waren. Ook vroegen zij of deze uitspraak voor alle provincies gold en of hij de aanleiding vormt voor de centralisatie van nog meer taken aan de provinciale bestuurslaag. Daarbij informeerden de leden van deze fractie aan welke taken wordt gedacht. Het bedoelde verband is niet gebaseerd op empirisch onderzoek maar op de op zich niet onlogische aanname dat een goede behartiging van de gedecentraliseerde taken door de provincies tot een verbetering in de provinciale bestuurscultuur leidt. Ik beschik niet over aanwijzingen dat de provinciebesturen de recent aan hen gedecentraliseerde taken niet goed uitvoeren. Ik heb geen reden om aan te nemen dat er op dit vlak significante verschillen tussen de provincies onderling bestaan. Het kabinet heeft thans geen concrete voornemens op het vlak van decentralisatie aan provincies. Dat laatste geldt, naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie, evenzeer voor concrete wettelijke voorzieningen gericht op een versterking van de provinciale rol ten aanzien van de bovenlokale regie en coördinatie.

Herkenbaarheid provinciebestuur, verschillen tussen provincies

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is het oogmerk van dit wetsvoorstel een duidelijker rolverdeling tussen de provinciale bestuurs-

organen. Een duidelijke positionering van de afzonderlijke provinciale bestuursorganen bevordert ook de herkenbaarheid van de provincie als geheel. In die zin beantwoord ik de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie op welke wijze het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan het herkenbaarder maken van de provincie. Hoewel de leden van de SGP-fractie op zich gelijk hebben met hun stelling dat het takenpakket van de provincie dusdanig is, dat de provincie voor de burger minder zichtbaar is dan de gemeente en het Rijk, meen ik toch dat ten aanzien van de helderheid van het profiel van de provinciale bestuurslaag verbetering mogelijk is. Dualisering van het provinciebestuur kan daaraan bijdragen.

1.3. Schraping regeling deelprovincies

De leden van de CDA-fractie vonden de argumentatie in de memorie van toelichting om de mogelijkheid om deelprovincies in te stellen te schrappen, te summier. Deze leden vroegen een nadere motivatie hiervoor en verzochten daarbij aandacht te besteden aan de relatie met de Wet gemeenschappelijke regelingen. De leden van de fractie van de ChristenUnie misten in dit kader een verwijzing naar het wetsvoorstel Bestuur in stedelijke regio's.

Het is om drie met elkaar samenhangende redenen dat er in dit wetsvoorstel voor is gekozen om de regeling met betrekking tot deelprovincies te schrappen. In de eerste plaats omdat het instellen van deelprovincies niet kan bijdragen aan de oplossing van het veelbesproken «regionale gat». Op basis van de huidige Provinciewet kunnen aan deelprovincies alleen bevoegdheden van het provinciebestuur worden toegekend. Deze regeling betreft derhalve uitsluitend provinciale taken en bevoegdheden. Bij het regionale gat gaat het juist vooral om gemeentelijke taken en bevoegdheden. In theorie zijn voor deze problematiek verschillende bestuurlijke constructies denkbaar. Het instellen van een deelprovincie biedt hier echter geen uitkomst.

Hiermee verband houdend acht ik het gezien het takenpakket van de provincie ook niet gewenst om een extra bestuurslaag te creëren waarvoor rechtstreekse verkiezingen dienen plaats te vinden, indien deze bestuurslaag alleen provinciale bevoegdheden kan uitoefenen.

Een derde argument is dat aan de instelling van deelprovincies nooit behoefte heeft bestaan en dat ook niet verwacht wordt dat dit binnen afzienbare termijn het geval zal zijn. Bij de integrale herziening van de Provinciewet in 1992 waren de regering en een overwegend deel van de Tweede Kamer tot een laat stadium van de behandeling van het wetsvoorstel van oordeel dat de regeling met betrekking tot «zware territoriale commissies», zoals het voorstel voor de nieuwe Gemeentewet die bevatte, in de Provinciewet een dode letter zou zijn. Verwacht werd derhalve dat er nooit gebruik van zou worden gemaakt. Meer uit overwegingen van wetsystematiek dan op grond van inhoudelijke motieven is destijds de regeling met betrekking tot deelprovincies in de Provinciewet opgenomen. In de nota naar aanleiding van het Eindverslag stelde de regering zich op het standpunt dat «de lijn die in de Gemeentewet ten aanzien van territoriale commissies is uitgezet naar het provinciaal niveau dient te worden doorgetrokken» (Kamerstukken II, 1990/91, 19 836, nr. 15, blz. 3).

Ik voel er gelet op het voorgaande zeer weinig voor om de regeling met betrekking tot deelprovincies te handhaven. Mochten in de toekomst initiatieven worden ontwikkeld om op enigerlei wijze wijziging aan te brengen in de bestuurlijke organisatie van provincies in Nederland, dan is dat het geschikte moment om te bezien of en op welke wijze er een vorm van «deelprovincies» mogelijk moet zijn. Op dit moment bestaan er geen initiatieven in die richting.

In antwoord op de daartoe strekkende vragen merk ik voorts op dat er geen relatie bestaat tussen de schrapping van de regeling met betrekking tot deelprovincies en de Wet gemeenschappelijke regelingen of het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's. Samenwerking tussen gemeenten onderling op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen betreft immers een vorm van verlengd lokaal bestuur. In het kader van een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten kunnen dus uitsluitend bevoegdheden van het gemeentebestuur worden uitgeoefend, terwijl het bij deelprovincies uitsluitend om provinciale bevoegdheden kan gaan. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's is ook dat het een vorm van verlengd lokaal bestuur betreft, zij het dat hier één uitzondering op bestaat, te weten dat de stedelijke regio's bevoegd zijn een structuurplan voor de regio vast te stellen.

De leden van de PvdA-fractie onderschreven het schrappen van de bepalingen met betrekking tot deelprovincies en verwezen naar de opmerking in de memorie van toelichting dat in de toekomst verschillende bestuurlijke constructies voorstelbaar zijn, waarvan een specifieke regeling de verantwoordelijkheid van de wetgever is. Deze leden vroegen welke bestuurlijke constructies voorstelbaar en mogelijk zijn en of de regering het initiatief zal nemen om een of meerdere van deze constructies concreet uit te werken.

Het nieuwe kabinet heeft thans geen voornemens om uit eigen initiatief wijzigingen aan te brengen in de organisatie van het binnenlands bestuur. Ik zie dan ook geen aanleiding om verschillende bestuurlijke constructies tegen het licht te houden.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen vroegen of de bepaling van deelprovincies in de Provinciewet niet los staat van dualisme en op grond waarvan een ongewenste werking valt te vrezen. Zij meenden dat, indien in de toekomst gekozen wordt voor opschaling of samenvoeging van provincies, deelprovincies zouden kunnen voorzien in een behoefte om volgens de bestaande provinciegrenzen deelprovincies in het leven te roepen. Deze leden vroegen of de regering met het schrappen van de regeling niet vooruit loopt op deze discussie.

De schrapping van de regeling met betrekking tot deelprovincies valt strikt genomen inderdaad buiten het kader van de dualisering van het provinciebestuur. Gezien de hiervoor weergegeven overwegingen acht ik het echter ongewenst indien de regeling met betrekking tot deelprovincies in dualistische zin wordt aangepast, zoals ten aanzien van deelgemeenten is gebeurd in de Wet dualisering gemeentebestuur. Handhaving van de huidige op monistische leest geschroeiende regeling van deelprovincies is echter evenmin gewenst. Schrapping van de regeling is naar mijn mening dan ook de beste optie. De ongewenste werking van het in dualistische zin aanpassen van de regeling met betrekking tot deelprovincies bestaat hieruit dat ten onrechte de indruk zou kunnen worden gewekt dat het instellen van deelprovincies een reële optie vormt voor het oplossen van het zogenaamde regionale gat. Zoals gezegd, is dat echter niet het geval. Het is naar mijn mening alleen maar zinvol om de regeling aan te passen, indien deze regeling daadwerkelijk in een behoefte kan voorzien. Van een dergelijke behoefte is, zoals al opgemerkt niet gebleken. Indien in de toekomst zou worden gekozen voor opschaling of samenvoeging van provincies, dan kan op dat tijdstip ook bezien worden of het gewenst is om een nieuwe regeling met betrekking tot deelprovincies in het leven te roepen.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen voorts of de territoriale bestuurscommissies die wel in stand blijven, gelijk zijn aan de regeling van deelgemeenten in de Gemeentewet en wat dan de voor- en nadelen zijn.

Territoriale bestuurscommissies betreffen door provinciale staten of gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde artikel 81 van de Provinciewet ingestelde commissies, waaraan ten aanzien van het desbetreffende territorium bevoegdheden van provinciale staten of gedeputeerde staten zijn overgedragen. Het is mij niet bekend dat provincies in de praktijk territoriale bestuurscommissies hebben ingesteld. Zouden provincies er voor kiezen om territoriale bestuurscommissies in te stellen, dan kan geen parallel worden getrokken met op de Gemeentewet gebaseerde deelgemeenten. Een belangrijk verschil is dat er geen wettelijke verplichting bestaat om voor een «gewone» territoriale bestuurscommissie verkiezingen te organiseren. Een ander verschil is dat leden van het gemeentebestuur geen deel uit mogen maken van het deelgemeentebestuur. Er geldt een wettelijke incompatibiliteit. Statenleden mogen echter wel lid zijn van een door hen ingestelde territoriale bestuurscommissie.

1.4. Aanpassing medebewindswetgeving

Wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering nauwkeurig aan te geven wanneer het wetsvoorstel dat beoogt om de in medebewindswetgeving verankerde bestuursbevoegdheden aan gedeputeerde staten over te hevelen, aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar het tijdstip waarop zij dit wetsvoorstel tegemoet kunnen zien.

Het wetsvoorstel is onlangs in concept door mijn ambtsvoorganger aan de VNG en het IPO gezonden voor commentaar. Het ligt in de bedoeling dat het wetsvoorstel in het komende najaar aan de Raad van State voor advies wordt aangeboden en dat het begin 2003 wordt ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen vervolgens hoe de overheveling van medebewindstaken voor de provincies wettelijk wordt geregeld. In antwoord daarop deel ik mee dat hier eenzelfde werkwijze wordt gevolgd als bij de dualisering van het gemeentebestuur. Een apart wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden is thans in voorbereiding. Het wetsvoorstel zal naar verwachting begin 2003 bij de Tweede Kamer worden ingediend.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen ook welke bestuurlijke medebewindsbevoegdheden aan gedeputeerde staten zullen worden toegekend.

Ik acht het weinig zinvol daarvan in dit stadium een volledige opsomming te geven, nu het wetsvoorstel nog niet in de ministerraad aan de orde is geweest.¹ Wel kan het volgende worden opgemerkt. Het wetsvoorstel zal minder omvangrijk zijn dan het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden, omdat bij de organen van de provincies nu eenmaal minder medebewindsbevoegdheden berusten dan bij de organen van de gemeente. Gedacht kan worden aan bevoegdheden als de benoeming van de provinciaal inspecteur voor de archieven op grond van de Archiefwet, het aanwijzen van gebieden waar in het belang van de natuur- en landschapsbescherming geen ontheffing mogelijk is van het verbod op het plaatsen van kampeermiddelen op grond van de Wet op de openluchtrecreatie, het aanwijzen van jeughulpverleningsregio's op grond van de Wet op de jeughulpverlening en de instelling van een Provinciale raad voor de Volksgezondheid op grond van de Gezondheidswet.

¹ De tekst van het concept-wetsvoorstel is te vinden via www.vernieuwingsimpuls.nl

De leden van de fractie van GroenLinks betreurden het dat de regering de door de Eerste Kamer aangenomen motie-Platvoet niet wil uitvoeren. Zij onderschreven namelijk deze motie en vroegen om een nadere motivering van de afwijzing van de motie. De bedoelde leden wezen in dat verband dat de stelling van mijn ambtsvoorganger dat de dualisering pas substantieel zou worden na de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden onjuist was, omdat de Wet dualisering gemeentebestuur ook op andere onderdelen van de verhouding tussen raad en college ziet. Uit de evaluatie van de laatstgenoemde wet kan blijken of deze verhouding nog als evenwichtig moet worden beschouwd of dat het hoofdschap van de lokale volksvertegenwoordiging is aangetast, zo stelden de leden van de GroenLinks-fractie.

Ik wijs de aan het woord zijnde leden graag op de brief die mijn ambtsvoorganger op 27 juni jl. heeft gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer¹, waarin hij naar aanleiding van een brief van de laatstgenoemde nogmaals uiteenzette waarom hij de genoemde motie niet wilde uitvoeren. Ik onderschrijf het standpunt van mijn ambtsvoorganger en recapituleer daarom op deze plaats nog eens zijn argumenten daarvoor. In de eerste plaats is het niet juist zoals de leden van de fractie van GroenLinks menen dat er een inhoudelijk verband tussen de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur en de merites van het wetsvoorstel dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden bestaat. Het wetsvoorstel strekt ertoe de beoogde concentratie van bestuursbevoegdheden bij het college in belangrijke mate te realiseren, terwijl de Wet dualisering gemeentebestuur daar maar in beperkte mate betrekking op heeft. Geredeneerd vanuit het perspectief van de machtsverdeling tussen college en raad kan zelfs worden gesteld dat de Wet dualisering gemeentebestuur vooral nieuwe instrumenten voor de raad creëert of bestaande instrumenten wettelijk verankert. Hieruit volgt dat het tamelijk onwaarschijnlijk is dat uit de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur zal blijken dat, zoals de aan het woord zijnde leden vrezende, de machtspositie van de raad ernstig is verzwakt en daarmee het hoofdschap van de raad aangetast.

Voorts wijst mijn ambtsvoorganger er terecht op dat het aan de beide kamers der Staten-Generaal zelf is om te bepalen of zij een wetsvoorstel in behandeling nemen. Het is in strijd met de uit de deling van de wetgevende macht door regering en Staten-Generaal voortvloeiende eigen verantwoordelijkheid van de regering dat het parlement de regering verbiedt een bepaald wetsvoorstel in procedure te brengen.

1.5. Diverse onderwerpen

Niet-overgenomen aanbevelingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie»

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een overzicht van de aanbevelingen van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie» die niet door de regering zijn overgenomen. Zij vroegen daarbij om per aanbeveling onderbouwd aan te geven waarom zij niet zijn overgenomen.

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur heb ik aangegeven dat er vijf aanbevelingen van de Staatscommissie niet zijn overgenomen in dat wetsvoorstel. Daarbij heb ik per aanbeveling vermeld om welke redenen deze niet is overgenomen (Kamerstukken II, 2001-02, 27 751, nr. 6, blz. 10–11). Deze vijf aanbevelingen zijn om dezelfde redenen evenmin overgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Voor een overzicht van niet-overgenomen aanbeveling

¹ Kamerstukken I, 2001/2002, 27 751, nr. 10i.

verwijs ik u dan ook naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur.

Klokkenluidersregeling

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom ik in het voetspoor van de commissie-Bleker in afwachting van een wettelijke regeling een ruimhartige klokkenluidersregeling wenselijk acht.

Ik heb met die uitspraak willen uitdrukken dat naar mijn mening een onvoldoende ruimhartige klokkenluidersregeling niet effectief kan zijn voor het doel dat ermee wordt beoogd, namelijk het in procedureel goede banen leiden van het aan de orde stellen door in dit geval provincieambtenaren van ernstige misstanden bij het provinciebestuur of binnen het ambtelijk apparaat. Op die manier wordt bevorderd dat in voorkomende gevallen ook de juiste oplossingen worden gevonden voor de desbetreffende problemen.

Verplicht collegeprogramma en verhouding PS-GS-programma

Ik deel niet de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het collegeprogramma of een ander document waarin de hoofdlijnen van het beleid van het college worden geschetst, wettelijk verplicht zou moeten worden gesteld. Hoewel ik constateer dat er vrijwel altijd een dergelijk document voor handen is, gaat het mij te ver om op dit punt een verplichting in het wetsvoorstel op te nemen. Het moet immers niet uitgesloten worden geacht dat er situaties zijn waarin wordt afgezien van een collegeprogramma. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van een na een collegecrisis voor een beperkte tijd gevormd rompcollege.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van GroenLinks herhaal ik dat de regering zich terughoudend opstelt ten aanzien van de beantwoording van de vraag naar de wenselijkheid van de aanwezigheid van GS- en PS-programma's. In lijn met mijn afwijzing van een wettelijke verplichting tot het opstellen van een collegeprogramma of een vergelijkbaar document stel ik dat het al dan niet opstellen van een GS- en een PS-programma een eigen verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten respectievelijk provinciale staten is. Wel wordt in het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie gestimuleerd dat provinciale staten zich bewust worden van het belang de eigen agenda ook materieel te bepalen. Een lange-termijnagenda kan met het oog daarop goede diensten bewijzen.

HOOFDSTUK 2 CULTUURVERANDERING BIJ PROVINCIES

2.1. Algemeen

De Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie is er op gericht om vooruitlopend en parallel aan de invoering van de Wet dualisering provinciebestuur een proces van cultuurverandering in de richting van een dualistisch opererende provincie op gang te brengen. In een dergelijke provincie zal het statenlid zich vooral toeleggen op vertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Gedeputeerde staten zullen zich concentreren op bestuur, zodat de burger zich verzekerd weet van en (kwalitatief goed en) herkenbaar bestuur. De leden van het CDA merken daarbij terecht op, dat een verduidelijking van de rollen van provinciale bestuursorganen zal leiden tot een grotere zichtbaarheid van de provincie en daarmee tot een meer succesvolle uitoefening van de regierol die provincies hebben. De attitudes en werkwijzen van de betrokken actoren zullen daarvoor moeten veranderen, wil het nieuwe formele stelsel ook in

de politiek-bestuurlijke praktijk goed werken. De leden van de VVD-fractie vroegen zich daarbij af of de regering kon aangeven wélke attitudes en werkwijzen dan met name moeten veranderen.

Voor een beschrijving van de bestuurscultuur en -praktijk onder het monistische stelsel verwijs ik naar de uitgebreide en deskundige rapportage van de Staatscommissie «Dualisme en lokale democratie». De omslag van de werkwijze ligt in de kern van dualisering: de ontvlechting van provinciale staten en gedeputeerde staten. Deze scheiding van het statenlidmaatschap en het ambt van gedeputeerde zorgt dat de gedeputeerde zichzelf als dagelijks bestuurder niet meer hoeft te controleren. Statenleden kunnen zich meer gaan concentreren op de vertegenwoordiging, kaderstelling en controle, terwijl gedeputeerde staten het dagelijks bestuur van de provincie voor hun rekening nemen. De kaderstellende functie krijgt vorm door een versterking van verordenende en budgettaire bevoegdheden. Tevens krijgen statenleden een aantal nieuwe instrumenten om hun controlerende rol waar te kunnen maken. Deze nieuwe taak- en rolverdeling, waarbij gedeputeerde staten tevens de bestuursbevoegdheden in de Provinciewet en in een apart wetgevingstraject de bestuursbevoegdheden in medebewind krijgen toebedeeld, komt alleen tot stand indien statenleden en gedeputeerden enerzijds gebruik maken van de nieuwe politiek-bestuurlijke instrumenten en anderzijds zich bewust worden van hun nieuwe positie in een gedualiseerd stelsel.

De Vernieuwingsimpuls draagt bij aan de beoogde cultuur- en attitudeverandering door diepgaand aandacht te besteden aan de gevolgen van een dualistisch stelsel voor de praktijk van alle dag. Hiervoor wordt met het publiceren van handreikingen uitvoerig aandacht besteed aan de maatregelen die al binnen het huidige stelsel kunnen worden ingevoerd. Twee andere instrumenten uit de Vernieuwingsimpuls, het Project Duale Provincies en het Vernieuwingsnetwerk, geven provincies de mogelijkheid om over de gehele breedte van het provinciebestuur te experimenteren met onderdelen van het nieuwe stelsel. Daarnaast wordt voorlichting gegeven over de inhoud en de gevolgen van het nieuwe stelsel. In de publicaties van de Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale en lokale democratie wordt uitgebreid ingegaan op de werkwijze van de statenleden en gedeputeerden in een dualistisch stelsel. Eén van deze publicaties is de handreiking «Concrete gevolgen dualisering provinciebestuur». Deze handreiking is binnenkort te downloaden van www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl. Verder gaan de publicaties uit de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie uitgebreid hier op in (www.vernieuwingsimpuls.nl).

Belang cultuurverandering

De leden van de SGP-fractie waarschuwen terecht voor overspannen verwachtingen ten aanzien van het effect van het voorliggende wetsvoorstel op de voor dualisering ook noodzakelijke verandering van de provinciale bestuurscultuur.

Ik ben mij ervan bewust dat bestuurlijke cultuurverandering een weerbarstig en langdurig proces is. Ik wil echter waarschuwen voor berusting op dit punt. Nu al blijken de eerste effecten van de Wet dualisering gemeentebestuur ook daar waar het de lokale politieke cultuur betreft. Ik leid daaruit af dat de verandering van de formele bestuursinrichting in combinatie met een gericht en actief cultuurveranderingsbeleid wel degelijk effectief is. Ik wijs de aan het woord zijnde leden in dat verband ook op de inzet van de provinciebesturen in het kader van de Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie. Een en ander wettigt de veronderstelling dat de ook door mij als noodzakelijk beschouwde verandering van de provinciale bestuurscultuur in een bevredigend tempo haar beslag zal krijgen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen aandacht voor de voordelen van een onderscheiden aanpak per provincie, zeker ten aanzien van de gewenste verandering van de provinciale bestuurscultuur. Op die manier zou – zo stelden deze leden – meer tegemoet worden gekomen aan de specifieke kenmerken van de afzonderlijke provincies. Ik deel deze visie van de aan het woord zijnde leden. De opzet van de Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie laat dan ook alle ruimte aan provinciale op de eigen specifieke wensen en omstandigheden afgestemde initiatieven om de noodzakelijke cultuurverandering te bevorderen.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de regering van mening was dat de wijziging van de structuur (van monisme naar dualisme) in alle provincies zal leiden tot (ook) cultuurverandering en welke «hobbels» de regering verwacht. Daarbij gaven de leden van de D66-fractie aan, dat een dergelijke verandering ongetwijfeld aanpassingstijd vergt. Zij onderschreven dat de Vernieuwingsimpuls hiertoe een goede aanzet geeft, maar zij vroegen zich af welke de verwachtingen zijn. Hoe groot is het aantal provincies dat nog geen of nauwelijks enige stap in de richting van meer dualisme had gezet of waar geen enkele bezinning daarop had plaatsgevonden? En hoe kunnen trage starters alsnog worden gestimuleerd? De leden van de CDA-fractie benadrukten ook dat de nieuwe rol van provinciale staten een andere werkwijze en vooral ook attitude van de leden van provinciale staten vergt.

Alleen een vernieuwing van de structuur en van de cultuur kan leiden tot een aanpassing en verandering in een meer dualistische bestuurspraktijk. Een dergelijke verandering is echter van een zodanig fundamenteel karakter, dat zij niet in één statenperiode tot stand kan komen. Daarom vind ik de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie van groot belang. De Vernieuwingsimpuls heeft een looptijd van 2001 tot en met 2007, waardoor de ondersteunende werkzaamheden ter voorbereiding op en uitvoering van een dualistische werkwijze ook voorbij één statenperiode stimulans van buiten krijgen.

Hierboven is al genoemd, dat het vernieuwingsnetwerk, waar alle provincies zitting in hebben, en het project duale provincies ruimte bieden aan provincies om te experimenteren met een dualistische werkwijze. De opzet van deze beide projecten is erop gericht dat de provincies maximaal gebruik maken van de ervaringen die de overige provincies hebben opgedaan. Op deze wijze hoeft een provincie niet voor elk onderwerp opnieuw het wiel uit te vinden. Alle provincies nemen deel aan het Vernieuwingsnetwerk. Zij hebben alle de bereidheid getoond te experimenteren met veranderingen in de richting van een meer dualistisch bestel. De vier provincies die deelnemen aan het project duale provincies hebben binnen het vernieuwingsnetwerk een vliegwiel functie voor de andere provincies. Zij spelen een bijzondere rol, omdat zij de andere provincies kunnen voorzien van informatie over hun recente ervaringen met de diverse thema's. Op deze wijze stimuleren provincies elkaar bij de invoering van een dualistische werkwijze. De databank van de www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl biedt een overzicht van de projecten, waar de provincies in het kader van het vernieuwingsnetwerk ervaringen over uitwisselen.

Begroting

De leden van de PvdA vroegen zich af hoe groot het budget was van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie.

Voor de eerste fase van de Vernieuwingsimpuls (oktober 2001 tot en met 2003) is een bedrag gereserveerd van € 317 646,-. Dit houdt in dat een budget van € 136 134,- per jaar beschikbaar is. Voor de tweede fase van de Vernieuwingsimpuls (2004 tot en met 2007) is maximaal een bedrag

van € 136 134,- per jaar beschikbaar. De precieze hoogte van het bedrag voor deze fase is afhankelijk van het Plan van Aanpak voor deze fase.

Commissie-Bleker

De leden van GroenLinks waren verheugd met hetgeen de regering had gedaan met de adviezen van de commissie-Bleker voor de invulling van het onderliggende wetsvoorstel. Zij vroegen zich echter af op welke wijze de aanbevelingen van de commissie-Bleker hunbeslag kregen in de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie.

Het rapport van de commissie-Bleker is naast het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, de wet dualisering gemeentebestuur en de resultaten van de Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie een belangrijk houvast geweest bij de opzet van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie. Zoals aangegeven in het rapport «Vernieuwing provinciale democratie» van de IPO-commissie Bleker, dienen de structuurwijzigingen die wettelijk hun beslag krijgen, als hefboom voor een verandering van cultuur en praktijk. Conform het advies van de commissie-Bleker is de aandacht in het bestuurlijke vernieuwingsproces met name gericht op de rol en het functioneren van provinciale staten als provinciaal parlement en op de rol van gedeputeerde staten als bestuur. Verder is het van belang dat het provinciebestuur in een dualistisch stelsel voor de burger zo transparant en herkenbaar mogelijk wordt. Overeenkomstig de adviezen van de commissie-Bleker wordt in de Vernieuwingsimpuls onder meer aandacht besteed aan de rol van het collegeprogramma in een dualistisch stelsel, de invulling van het voorzitterschap van provinciale staten door een statenlid, het verlevendigen van het debat in de staten, de introductie van een statenprogramma, de kaderstellende en controlerende rol van provinciale staten en gedeputeerde staten, de volksvertegenwoordigende rol van statenleden, de statenvergadering op hoofdlijnen, interactieve beleidsvorming en de toegankelijkheid van nota's.

Vorbereiding op cultuurverandering door betrokkenen

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de minister zicht had op de wijze waarop provincies, politieke partijen zich op de cultuurverandering voorbereidden en of de minister de bereidheid had om concrete initiatieven waar mogelijk te stimuleren dan wel te ondersteunen. De leden van de VVD vroegen zich daarbij af of aangegeven kan worden in welke provincies al een echte dualistische cultuur bestaat en in welke provincies er nog geen sprake van een dergelijke cultuur is.

De provincies zijn op intensieve wijze bezig met het voorbereiden van de invoering van de formele wijzigingen in het bestuurlijk stelsel. Tegelijkertijd richten zij zich ook op de cultuurverandering, die met een dualistische werkwijze gepaard moet gaan. Binnen het vernieuwingsnetwerk bestaan positieve geluiden over de aandacht voor dergelijke cultuurveranderingen. Tegelijkertijd leeft wel de notie, dat de verandering zich moet uitstrekken tot alle betrokkenen (statenleden, gedeputeerden, ambtenaren, commissarissen van de Koningin etc.) en dat dit tijd kost. Het valt dan ook niet aan te geven in welke provincies al een echte dualistische cultuur bestaat en in welke provincies hiervan nog geen sprake is.

De leden van de CDA-fractie zagen met belangstelling een voortgangsrapportage van de Vernieuwingsimpuls tegemoet. De leden van de GroenLinks vroegen zich af of de regering een overzicht kan geven van de resultaten van het project duale provincies.

Het streven is dat ik begin september een voortgangsrapportage over de activiteiten in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie stuur aan de Tweede Kamer. In deze voortgangsrappor-

tage wordt de stand van zaken voor de verschillende instrumenten van de Vernieuwingsimpuls besproken. Daarbij komt ook het project duale provincies aan de orde. Zeven provincies hadden zich aangemeld voor het project duale provincies. Uiteindelijk zijn vier provincies (Noord-Brabant, Flevoland, Zuid-Holland en Drenthe) geselecteerd. In de vier geselecteerde provincies hebben in februari en maart kennismakingsgesprekken plaatsgevonden. Medio mei – medio juni zijn gespreksdagen gehouden met verschillende personen uit de provinciale politiek, de ambtelijke organisatie en met externe sleutelfiguren. Inmiddels hebben de eerste activiteiten begeleid vanuit het project duale provincies plaatsgevonden. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij eventuele vernieuwingstrajecten die in het kader van de commissie-Bleker geïnitieerd waren. In het algemeen kan gesignaleerd worden, dat de provincies inhoudelijk een voorsprong hebben ten opzichte van de gemeenten destijds. Veel provincies hebben zich al georiënteerd op de gevolgen van dualisering. Ze kiezen er dan ook voor in het kader van het project duale provincies gelijk te experimenteren met dualistische werkwijzen.

Burger en interactief bestuur

De leden van de PvdA-fractie kenden veel waarde toe aan de voorstellen om de burger directer bij de provinciale democratie te betrekken, onder andere door het gebruik van interactief bestuur en de mogelijkheid van het burgerinitiatief. De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of dit thema expliciet onderdeel uitmaakt van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en provinciale democratie.

Eén van de vier centrale thema's in de Vernieuwingsimpuls is burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. De Vernieuwingsimpuls besteedt veel aandacht aan de mogelijkheden om de burger rechtstreeks te betrekken bij de provinciale besluitvorming. Ook in het rapport van de commissie-Bleker staat het dilemma centraal tussen enerzijds het versterken van de directe betrokkenheid van burgers en anderzijds het behoud van het primaat van de vertegenwoordigende democratie. Relevant hierbij is met name of in provinciale besluitvormingstrajecten vaker interactieve beleidsprocessen moeten worden ingezet, teneinde de burger meer directe zeggenschap te geven over provinciale aangelegenheden. De rol van provinciale staten in dit traject en dus de vraag of dit orgaan zelf randvoorwaarden aan de vorming van interactief beleid stelt en daarover in laatste instantie ook zelf moet kunnen beslissen, is een ander belangrijk aspect. De rol van gedeputeerden en provincieambtenaren is eveneens een belangrijk aandachtspunt bij de uitwerking van dit thema. In de handreiking «Modelreglement van orde met dualistische elementen» zijn een aantal mogelijkheden opgenomen, dat de participatie van de burger bij de statenvergadering kan vergroten onder meer door het invoeren van een burgerinitiatief en de introductie van een spreekrecht voor burgers. De handreiking die in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie over het burgerinitiatief is verschenen, staat ook ter beschikking voor provincies. Tevens verschijnt er in het najaar van 2002 een handreiking over «interactieve beleidsvorming» in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, die ook voor provincies relevant kan zijn. In de provincies Fryslân en Noord-Holland bestaat overigens het voornemen het burgerinitiatief in te voeren.

Informatie en communicatie

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af welke extra maatregelen de regering neemt om de herkenbaarheid van de provincie en haar bestuurders te vergroten door regionale media en communicatie via het internet. Zij vroegen zich af hoeveel geld hiervoor gereserveerd is in de Vernieuwingsimpuls.

Eén van de overige centrale thema's van de Vernieuwingsimpuls is de publieke verantwoording. De invoering van een dualistisch bestuursmodel brengt een grotere behoefte aan een actieve publieke verantwoording met zich mee. Publieke verantwoording heeft een relatie met de transparantie van het provinciebestuur. Als beleidsplannen, geldstromen, evaluaties en dergelijke actief openbaar worden gemaakt, wordt het steeds gemakkelijker voor de burger om informatie te verkrijgen. Dit vergroot de herkenbaarheid van de provincie. Dit kan bijvoorbeeld door middel van informatie- en communicatietechnologie (bijvoorbeeld plaatsing op het internet) gestimuleerd worden. De Vernieuwingsimpuls heeft daarom een eigen website, waarop alle informatie, die in het kader van dualisering verschijnt, zoveel mogelijk wordt gepubliceerd. Verder worden provincies door handreikingen, het vernieuwingsnetwerk, het project duale provincies en voorlichtingsbijeenkomsten gestimuleerd om bij de invoering van dualisering ook gebruik te maken van «nieuwe» media. Deze activiteiten maken integraal deel uit van de begroting van de Vernieuwingsimpuls. Er is geen aparte begrotingspost om dit soort activiteiten te stimuleren.

Het vragenuurtje

De leden van de GroenLinks-fractie waren benieuwd hoe de ervaringen met het vragenuurtje bij de vergaderingen van provinciale staten in de pilots zijn. Verder vroegen zij zich af waarom niet wettelijk in het vragenuurtje wordt voorzien.

Alle pilotprovincies beschikken over een vragenuur. In de meeste pilotprovincies is dit al enkele jaren het geval. Bij de ene pilotprovincie maken statenleden meer gebruik van dit recht dan bij andere provincies. Er zijn derhalve geen algemene conclusies te trekken ten aanzien van de ervaringen met het vragenuurtje.

Het vragenuur kan beschouwd worden als een invulling op het voorgestelde artikel 151, eerste lid, van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur. Het is één van de middelen om mogelijkerwijs de betrokkenheid van de burger bij het bestuur te vergroten. In het vragenuur worden vraagstukken immers vaak vrij concreet gepresenteerd. Dit kan het debat verlevendigen. Het is aan provinciale staten om te bepalen of de instelling van een vragenuur en daarmee het opnemen van een dergelijke bepaling in het reglement van orde wenselijk is. Ik heb dit aan het oordeel van provinciale staten willen overlaten.

Vernieuwingsimpuls en ambtenaren

De leden van de D66-fractie waren van mening dat in veel provincies een cultuur blijkt te bestaan waarin contact tussen ambtenaren en statenleden als ongebruikelijk en soms zelfs als onwenselijk wordt beschouwd. De loyaliteit van ambtenaren zou bij het college van gedeputeerde staten liggen. Deze leden verwachtten dat de verplichting de ondersteuning van provinciale staten in een verordening vast te leggen deze praktijk in een dualistische situatie niet van de een op de andere dag zal veranderen. Zij vroegen of er nog maatregelen worden genomen (bijvoorbeeld in het kader van de Vernieuwingsimpuls) om te bevorderen dat de ambtelijke cultuur op dit punt wordt omgebogen. Zij waren benieuwd of ambtenaren nog ondersteuning (richtlijnen/trainingen) wordt geboden bij deze cultuurverandering en bij eventuele te verwachten loyaliteitsproblemen.

De analyse van de leden van de D66-fractie over de in sommige provincies heersende cultuur onder ambtenaren is naar mijn mening wel heel stellig. Dat neemt niet weg dat beleidsambtenaren evenals bestuurlijke vertegenwoordigers wel een belangrijke verschuiving zullen merken in hun taken binnen de duale verhoudingen. De komst van de griffie, de actieve informatieplicht, de fractieondersteuning en de rechten van statenleden zonder drempelsteun zullen tot veranderingen in de ambtelijke

organisatie leiden. Tevens zal door de concentratie van bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten de wijze van hun ondersteuning veranderen. Voor ambtenaren betekent dit, dat zij soms tegelijkertijd zowel provinciale staten als gedeputeerde staten moeten ondersteunen. Dit vraagt niet alleen politiek gevoel van ambtenaren, maar ook een loyale opstelling. Heldere regels en afspraken in de verordening van de ambtelijke bijstand kunnen voorkomen, dat ambtenaren in een moeizame situatie terecht komen. In het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie is de handreiking «Ambtelijke ondersteuning van de raad» verschenen, die ook een modelverordening op de ambtelijke bijstand en fractieondersteuning bevat. Deze handreiking is van toepassing op provinciale ambtenaren. Ook is er een inventarisatie gemaakt van opleidingen die opleidingsinstellingen aan ambtenaren, statenleden, gedeputeerden, raadsleden en wethouders in het kader van dualisering aanbieden (tegen betaling). Dit overzicht is te downloaden van www.vernieuwingsimpulsprovincies.nl.

Vernieuwingsimpuls en politieke partijen

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af op welke wijze politieke partijen betrokken zijn bij de Vernieuwingsimpuls. De leden van de GroenLinks-fractie informeerden of de regering extra geld beschikbaar stelt voor de externe oriëntatie van statenleden (hun training en scholing door de politieke partijen).

Het functioneren van politieke partijen is één van de vier hoofdthema's van de Vernieuwingsimpuls. De nadruk ligt in de Vernieuwingsimpuls op de rekruterings- en opleidingsfunctie van politieke partijen. Deze aandacht komt tot uiting in het overzicht van scholing, cursussen, voorlichting en trainingen voor ambtenaren, statenleden en gedeputeerden, die op de vernieuwingsimpulssite gepubliceerd is. In dit overzicht staan ook de opleidingen en trainingen, die de opleidingsinstellingen van de politieke partijen aanbieden voor provinciale en lokale bestuurders. De Vernieuwingsimpuls biedt tevens de mogelijkheid aan politieke partijen om publicaties die betrekking hebben op de rol van statenleden en gedeputeerden (tevens raadsleden en wethouders) op de vernieuwingsimpulssite te plaatsen. Tenslotte is de handreiking «Profielchets voor een fractie, statenlid en gedeputeerde» in een dualistisch stelsel verschenen. Deze handreiking biedt politieke partijen een aantal handvatten om de consequenties van de dualisering voor de rekrutering met het oog op de komende statenverkiezingen en collegevorming te doordenken. Gezien al deze activiteiten in het kader van de Vernieuwingsimpuls, acht ik het niet nodig en bovendien ook niet passend binnen het stelsel van subsidiëring van politieke partijen om politieke partijen met het oog op de dualisering extra geld te geven voor een eigen training van de statenleden.

HOOFDSTUK 3 PROVINCIALE STATEN

3.1. Hoofdschap van provinciale staten en autonome bestuursbevoegdheid

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar mijn oordeel over het advies van de Rob om het hoofdschap van de staten (respectievelijk de raad) te schrappen, merk ik op dat dit advies in lijn is met de opvattingen van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en het kabinetsstandpunt daarop. Een consequente dualisering brengt mee dat alle bestuurlijke bevoegdheden bij de staten (respectievelijk de raad) kunnen worden geconcentreerd. Om ook de autonome provinciale (respectievelijk gemeentelijke) bestuursbevoegdheid naar gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w) over te kunnen dragen is

wijziging van de Grondwet nodig. De staatscommissie heeft overwogen dat ervan moet worden uitgegaan dat de autonome provinciale (respectievelijk gemeentelijke) bestuursbevoegdheid volgens de huidige Grondwet bij de staten (respectievelijk de raad) berust, hoewel dat sinds 1983 niet meer met zoveel woorden in de Grondwet staat. Uit de totstandkomingsgeschiedenis is althans niet op te maken dat de grondwetgever van 1983 heeft beoogd een decentraal bestuursmodel mogelijk te maken waarin alle bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w) zouden worden geconcentreerd. Voorts heeft de staatscommissie overwogen dat de autonome bestuursbevoegdheid grondwetshistorisch nauw verweven is met het hoofdschap en dat ook om die reden een uitspraak van de grondwetgever gewenst is om tot overheveling van de autonome bestuursbevoegdheid over te kunnen gaan. De staatscommissie sprak als haar voorkeur uit het hoofdschap te deconstitucionaliseren omdat het begrip hoofdschap verwarrende associaties kan oproepen (Eindrapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, blz. 407 ev). Het advies van de Rob om artikel 125, eerste lid, te schrappen ligt in lijn met die voorkeur. De Rob adviseert voorts om aan artikel 127 Grondwet – waarin de verordenende bevoegdheid van de staten (respectievelijk de raad) is vastgelegd – een tweede lid toe te voegen ten einde het bestuurlijk primaat van gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w) grondwettelijk te verankeren.

De leden van de PvdA-fractie wilden weten of hun veronderstelling juist is dat de autonome bestuursbevoegdheid van provinciale staten, zoals vastgelegd in de Grondwet, vooralsnog gehandhaafd blijft. Voorts vroegen deze leden wanneer het voorstel tot modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet aan de Tweede Kamer zal worden gezonden en of de regering kan aangeven wat de hoofdlijnen daarvan zijn.

Ik wijs erop dat de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) met het oog op de modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet recent een eerste advies heeft uitgebracht waarin, in lijn met het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, wordt aanbevolen om de autonome bestuursbevoegdheid te verschuiven naar gedeputeerde staten. De Rob adviseert om deze verschuiving langs twee lijnen te doen plaatsvinden, enerzijds door schrapping van het hoofdschap van provinciale staten en anderzijds door grondwettelijke verankering van het bestuurlijk primaat van gedeputeerde staten. Voor een uitgebreidere beschouwing moge ik korthedshalve verwijzen naar het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over het advies van de Rob. Ik voeg daaraan toe dat de Rob in het najaar met een vervolgadvisie zal komen waarin de Rob zal ingaan op de vraag hoe het dualisme als uitgangspunt voor het decentrale bestuur op een consistente wijze in het grondwettelijk kader kan worden neergelegd. Ook zal de Rob aandacht besteden aan de vraag of hoofdstuk 7 nog een adequate weerslag vormt van ons huidige binnenlands bestuurlijke bestel. De leden van de GroenLinks-fractie benadrukten dat zij sterk hechten aan het hoofdschap van provinciale staten, dat wil zeggen aan haar positie als hoogste besluitvormende orgaan in de provincie, analoog aan die van de Tweede Kamer op landelijk niveau. Zij verzochten de regering daarom duidelijk te maken dat aan dit hoofdschap, ook met de beoogde overheveling van bevoegdheden, niet getornd wordt. De kern van de dualisering is de ontvlechting van de posities van provinciale staten en gedeputeerde staten. Van groot belang is in dat verband dat op het decentrale niveau de bestuursfunctie wordt geconcentreerd bij gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w). Aldus wordt bereikt dat een einde komt aan de rolverwarring die het gevolg is van de dubbelrollen in het decentrale bestuursmodel: provinciale staten (respectievelijk de raad) controleren het bestuur maar besturen ook mee en omgekeerd besturen gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w) maar maken zij ook deel uit van het controlerend orgaan. Volle-

dige concentratie van de bestuursfunctie op provinciaal niveau bij gedeputeerde staten impliceert dat de in de Provinciewet aan provinciale staten toegekende bestuursbevoegdheden voor zover niet van belang voor de controlerende, budgettaire en kaderstellende functies van provinciale staten worden overgeheveld naar gedeputeerde staten en dat zulks eveneens gebeurt met betrekking tot de in de medebewindswetgeving aan provinciale staten toegekende bevoegdheden. Het derde en laatste element is de overdracht van de autonome bestuursbevoegdheid, die niet bij formele wet kan plaatsvinden maar grondwetswijziging vergt. De Staatscommissie heeft erop gewezen dat de autonome bestuursbevoegdheid grondwetshistorisch zo nauw verweven is met het hoofdschap, dat deze overheveling bij voorkeur gepaard dient te gaan met deconstitutionalisering van dit begrip. De Rob heeft in zijn eerste advies over de modernisering van hoofdstuk 7 van de Grondwet in lijn daarmee geadviseerd artikel 125, eerste lid, van de Grondwet te schrappen. Met de deconstitutionalisering van het hoofdschap wordt echter geen afbreuk gedaan aan de centrale positie die provinciale staten (respectievelijk de raad) in het decentrale bestuursmodel innemen, doch wordt slechts in grondwettelijke zin de weg vrijgemaakt voor de concentratie van bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten respectievelijk het college van b en w. De Rob adviseert dit laatste grondwettelijk vast te leggen door artikel 127 van de Grondwet aan te vullen met een tweede lid waarin wordt opgenomen dat de bestuursbevoegdheden in autonomie en medebewind in beginsel bij gedeputeerde staten (respectievelijk het college van b en w) berusten. De positie van provinciale staten (respectievelijk de raad) gaat aldus meer gelijkenis vertonen met die van het parlement op nationaal niveau. De omschrijving die de leden van de GroenLinks-fractie in dat verband gebruiken –het hoogste besluitvormend orgaan – acht ik minder gelukkig. Immers, oogmerk van de dualisering is onder meer dat provinciale staten geen bestuursbesluiten meer nemen, net zomin als de Tweede Kamer besluiten neemt in de bestuursrechtelijke betekenis van dat woord. De analogie met de Tweede Kamer maakt echter wel duidelijk dat een algemeen vertegenwoordigend orgaan niet over bestuursbevoegdheden behoeft te beschikken om als direct gekozen orgaan de eindverantwoordelijkheid in het bestuursstelsel te hebben. Er is dan ook geen reden om uit dien hoofde vast te houden aan de autonome bestuursbevoegdheid van provinciale staten.

3.2. Verkiezingen provinciale staten

Verkorting termijn tussen stemming en eerste samenkomst

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de regering de termijn tussen de stemming en eerste samenkomst niet wilde verkorten, terwijl dat onlangs wel zou zijn gebeurd bij de Tweede Kamer en de gemeenteraad. In het verlengde hiervan informeerden de leden van de fractie van GroenLinks of de regering het amendement over de verkorting van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst contre coeur in het wetsvoorstel had overgenomen.

Volgens mij is hier bij beide fracties sprake van een misverstand. Dit wetsvoorstel bevat geen verkorting van de termijn tussen de dag van stemming en eerste samenkomst van provinciale staten. Deze verkorting is echter al tot stand gebracht door de inwerkingtreding van de 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). Door de aanvaarding van het amendement-Luchtenveld/Rehwinkel (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 673, nr. 17) op het voorstel voor deze wet, geldt eveneens voor provinciale staten een termijn van acht dagen tussen stemming en eerste samenkomst.

Ik heb geen bezwaren tegen een verkorting van de termijn tussen de stemming en eerste samenkomst van provinciale staten op zich. Een dergelijke verkorting houdt echter noodzakelijkerwijs in dat het beroep tegen het besluit van provinciale staten tot toelating van nieuwe staten-leden wordt afgeschaft. Het is vanuit dit oogpunt dat mijn ambtsvoorganger zich bij de behandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur in de Tweede Kamer sterk verzet heeft tegen de verkorting van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst van de gemeenteraad. Zowel de Vice-President van de Raad van State als de Kiesraad hebben nadien eveneens gewezen op het bezwaar van het vervallen van de beroepsmogelijkheid. In onderhavig wetsvoorstel heeft mijn ambtsvoorganger niettegenstaande zijn bezwaren geen verruiming van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst en daarmee een herstel van de beroepsmogelijkheid opgenomen. Ik zal ook geen nota van wijziging met deze strekking indienen. Het verruimen van de termijn zou immers niet in de lijn zijn met de wens van de Tweede Kamer op dit punt. Wel zal ik het vervallen van de beroepsmogelijkheid – voor zover mogelijk – evalueren.

Verschuiving van de verkiezingsdatum

De leden van de SGP-fractie constateerden dat door de verkorting van de termijn tussen stemming en eerste samenkomst de mogelijkheid voor het verschuiven van de verkiezingsdatum voor de statenverkiezingen minder wordt of in het geheel zal vervallen. De aan het woord zijnde leden vroegen welke consequenties dat heeft voor de situatie dat in de toekomst de voorgeschreven dag van de stemming samenvalt met de Biddag voor Gewas en Arbeid of een andere dag of periode die minder geschikt is voor het houden van verkiezingen. In dit verband deden deze leden de suggestie om de verkorting van de termijn tot de eerste samenkomst van provinciale staten bij nota van wijziging uit de wet te halen. Zij vroegen ten slotte om bij de beantwoording de ervaringen van de verkorting van de termijn bij de recente Tweede-Kamerverkiezingen te betrekken. Doordat de eerste samenkomst van provinciale staten ingevolge de Kieswet en de Provinciewet plaatsvindt op de achtste dag na de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming, biedt artikel F 1, derde lid, van de Kieswet thans niet langer de mogelijkheid om bij koninklijk besluit te bepalen dat de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming een week later valt dan uit de Kieswet zou voortvloeien. Zou deze mogelijkheid immers zijn blijven bestaan, dan zou de dag van eerste samenkomst van provinciale staten al de dag na de statenverkiezingen plaats moeten vinden. Artikel F 1, derde lid, van de Kieswet bevat nog wel de mogelijkheid dat de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming bij koninklijk besluit wordt *vervroegd*. Deze mogelijkheid houdt in dat de dag van stemming kan worden verschoven naar de woensdag, donderdag of vrijdag in de week vóór de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming of naar de dinsdag direct voorafgaande aan de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming. Voor de Tweede Kamer en de gemeenteraden geldt eenzelfde regeling. Ook voor deze organen geldt immers dat de eerste samenkomst van het nieuwgekozen orgaan plaatsvindt op de achtste dag na de uit de Kieswet voortvloeiende dag van stemming. Gelet op het voorgaande biedt de Kieswet nog wel ruimte om de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming te verschuiven. De stemming kan echter alleen eerder in de tijd worden gehouden.

Naar aanleiding van de vragen van de SGP merk ik voorts het volgende op. In 1995 viel de Biddag voor Gewas en Arbeid samen met de provinciale-statenverkiezingen. Het samenvallen van beide dagen was aanleiding om in de Kieswet de mogelijkheid op te nemen om de verkie-

zingsdatum te verschuiven. De Biddag voor Gewas en Arbeid vindt jaarlijks plaats op de tweede woensdag in maart, terwijl verkiezingen plaatsvinden op de woensdag in de periode van 2 tot en met 8 maart. Alleen in een schrikkeljaar vindt de stemming plaats op de woensdag in de periode van 1 tot en met 7 maart. Dit betekent dat er alleen sprake kan zijn van een samenvaal van beide dagen indien 8 maart op een woensdag valt en er geen sprake is van een schrikkeljaar. In 2006, het jaar waarin de volgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, is hiervan sprake. Ik ben voornemens bij de Koningin een voordacht voor een koninklijk besluit te doen waarin de dag van kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 met een dag wordt vervroegd. Consequentie hiervan is dat de gemeenteraadsverkiezingen in 2006 op dinsdag 7 maart, de dag vóór de Biddag voor Gewas en Arbeid, zullen plaatsvinden.

Om de redenen die ik hiervóór in reactie op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en GroenLinks heb vermeld, zal ik de suggestie van de leden van de SGP-fractie om de termijn tussen stemming en eerste samenkomst bij nota van wijziging uit de wet te halen niet overnemen. Ik zie geen aanleiding om de ervaringen van de verkorting van de termijn tussen Tweede-Kamerverkiezing en eerste samenkomst van deze kamer bij mijn overwegingen op dit punt te betrekken. Voor het niveau van de Tweede Kamer geldt immers niet het bezwaar dat verkorting van de termijn leidt tot het afschaffen van de beroepsmogelijkheid tegen het besluit tot toelating van nieuwe leden. Vanuit het beginsel van de scheiding van machten stond ook voordien namelijk geen beroep op de rechter open tegen een besluit tot toelating. Daarnaast zijn moeilijk vergelijkingen te maken tussen statenen kamerverkiezingen, omdat de vaststelling van de uitslag en het geloofsbrievenonderzoek bij Tweede-Kamerverkiezingen meer tijd in beslag neemt dan bij statenverkiezingen. Uit het feit dat de Tweede Kamer in staat is geweest om de nieuwe leden op de achtste dag na de stemming te beëdigen, ga ik er van uit dat dit ook op provinciaal niveau het geval mogelijk moet zijn. Daarbij merk ik op dat – voor zover mij bekend – bij de afgelopen raadsverkiezingen ook alle gemeenteraden op de achtste dag na de verkiezingen zijn geïnstalleerd.

Kiezen op Afstand en andere voorstellen met betrekking tot verkiezingen

De leden van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen over de voornemens met betrekking tot Kiezen op Afstand (KOA). Zij vroegen voorts om een reactie van de regering op voorstellen met betrekking tot onder meer het mogelijk maken van referenda, volks- en burgerinitiatief, het stemmen per brief of via internet, het houden van meerdaagse verkiezingen en het uitbrengen van twee stemmen, namelijk zowel op een partij als op een persoon. In dit verband vroegen zij aan te geven welke voorstellen zullen worden meegenomen in het dualiseringstraject, en welke aanvullende wetwijzigingen daarvoor nodig zijn. Ten slotte vroegen deze leden welke argumenten de regering heeft tegen gebiedsgebonden statenleden.

Mijn algemene reactie op deze voorstellen is dat deze niet zullen worden betrokken bij het dualiseringstraject. Vormen van directe democratie, de wijze van stemmen bij statenverkiezingen en het kiesstelsel voor deze verkiezingen, waaronder een districtenstelsel met gebiedsgebonden statenleden, staan immers in beginsel los van de dualisering van het provinciebestuur. In de Wet dualisering gemeentebestuur zijn evenmin wijzigingen op dat terrein opgenomen. Onderstaand zal ik desalniettemin kort bij enkele voorstellen stilstaan.

In de eerste plaats KOA en het stemmen via internet. Bij brief van 21 juni jl. (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VII, nr. 63) hebben de toenmalige Ministers voor Grote Steden- en Integratiebeleid en Binnenlandse Zaken

en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de heroverweging van het project KOA. In die brief zijn zij, ter uitvoering van de motie Te Veldhuis/Rehwinkel (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VII, nr. 55), tevens ingegaan op de vraag of het mogelijk is om bij de provinciale-statenverkiezingen van 2003 KOA-experimenten te houden. Ik zie geen aanleiding om op dit punt een andere weg in te slaan dan het vorige kabinet. Voor een uitvoerige beantwoording van de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie verwijs ik dan ook naar de genoemde brief.

Voor wat betreft het houden van een volksinitiatief of een burgerinitiatief verwijs ik naar de notitie over het volks- en het burgerinitiatief die mijn ambtsvoorganger recentelijk naar de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II, 2001/02, 28 453, nr. 1). Ik deel het standpunt van mijn ambtsvoorganger dat het aan provinciebesturen moeten worden overgelaten om een vorm van burgerinitiatief te introduceren. Hiervoor is geen wijziging van de Provinciewet vereist. Provinciale staten kunnen een verordening vaststellen dat het burgerinitiatief mogelijk maakt.

Ten aanzien van het kiesstelsel voor provinciale staten merk ik ten slotte op dat mijn ambtsvoorganger door de Universiteiten van Utrecht en Enschede een onderzoek heeft laten uitvoeren naar alternatieve lokale kiesstelsels. Het betreft een rechtsvergelijkend onderzoek naar lokale kiesstelsels in diverse landen. Het voornemen bestaat om over dit onderzoek in november van dit jaar een seminar te houden voor landelijke en lokale politici, wetenschappers en andere geïnteresseerden. Na dit seminar zal ik een notitie over dit onderwerp aan de Tweede Kamer zenden. In deze notitie zal ik ook aandacht schenken aan de vraag of het kiesstelsel voor de statenverkiezingen heroverweging verdient.

3.3. Met het statenlidmaatschap (on)verenigbare functies

Lidmaatschap van de provinciale rekenkamer

De leden van de fractie van de VVD wezen op de in het voorgestelde artikel 13 opgenomen incompatibiliteit van het lidmaatschap van provinciale staten met het lidmaatschap van de provinciale rekenkamer. Zij vroegen waarom aangaande dit onderwerp geen parallel wordt getrokken met de Wet dualisering gemeentebestuur, namelijk met de rekenkamerfunctie.

In antwoord daarop wijs ik op artikel 13, eerste lid, onder I, Gemeentewet, waarin, vergelijkbaar met het voorgestelde artikel 13 Provinciewet, een incompatibiliteit is opgenomen tussen het lidmaatschap van de rekenkamer en het lidmaatschap van de rekenkamer van de gemeente. Tussen beide bepalingen bestaat derhalve geen verschil. Als een gemeente kiest voor instelling van een gemeentelijke rekenkamer, betreft het uit de aard der zaak een onafhankelijke rekenkamer, hetgeen tot uitdrukking komt in de incompatibiliteit tussen het lidmaatschap van de raad en het lidmaatschap van de rekenkamer van de gemeente. Eigen aan een rekenkamerfunctie is dat die niet onafhankelijk hoeft te zijn, reden waarom er in de Gemeentewet geen incompatibiliteit is opgenomen voor het lidmaatschap van de raad en het «lidmaatschap» van de rekenkamerfunctie. Het laatste is trouwens bij het onderhavige wetsvoorstel niet aan de orde, omdat de rekenkamer voor alle provincies verplicht zal zijn. Verwezen zij in dit verband naar hoofdstuk 6 van deze nota.

Burgemeester, wethouder en raadslid

De leden van de fractie van D66 stelden aan de orde dat burgemeesters,

wethouders en raadsleden ook lid kunnen zijn van provinciale staten. Zij vroegen of het gezien de dualistische gedachte niet merkwaardig is dat de situatie kan voorkomen dat een statenlid indirect over zijn eigen rol als burgemeester, wethouder of raadslid zal moeten oordelen. Zou er niet veel voor te zeggen zijn het burgemeesterschap, het wethouderschap en het raadslidmaatschap onverenigbaar te verklaren met het lidmaatschap van provinciale staten, zo betoogden zij.

In reactie daarop merk ik op dat de dualiseringsgedachte primair betrekking heeft op de verhouding tussen de executieve en het vertegenwoordigend orgaan binnen het verband van één openbaar lichaam. Wel bestaat de kans dat een gedeputeerde in zijn rol van toezichthouder op de gemeente in een door de leden van D66-fractie bedoelde situatie terecht kan komen. Dit is de reden dat het wetsvoorstel voor gedeputeerden wél een incompatibiliteit bevat tussen het ambt van gedeputeerde en het lidmaatschap van de raad van een gemeente, het burgemeesterschap en het wethouderschap (zie het voorgestelde artikel 35c). Voor leden van provinciale staten behoeft niet te worden gevreesd voor een belangenverstremming op dit punt, omdat de staten geen toezichthoudende rol vervullen ten aanzien van de gemeenten. De kans dat leden van provinciale staten in andere opzichten over hun eigen rol als raadslid, burgemeester of wethouder zullen moeten oordelen, wordt met de dualisering van het provinciebestuur verder verkleind, nu de bestuurlijke bevoegdheden bij het college van gedeputeerde staten komen te berusten. Ik zie dan ook geen aanleiding nieuwe incompatibiliteiten als genoemd in het leven te roepen.

Lidmaatschap gemeentelijke rekenkamer

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het niet strijdig is met de bepalingen over het provinciale toezicht op gemeenten dat een lid van provinciale staten lid kan zijn van een gemeentelijke rekenkamer, ook indien de desbetreffende gemeente in de eigen provincie is gelegen. Deze leden vroegen of het niet vreemd aan kan doen, indien een gemeente in geval van zware taakverwaarlozing onder toezicht van de provincie is geplaatst, dat een lid van provinciale staten die hierover beslist, tegelijkertijd lid is van de rekenkamer van de betreffende gemeente die daarbij tevens een rol kan vervullen. Hier geldt mutatis mutandis hetzelfde als opgemerkt bij de vorige vraag van de leden van de D66-fractie. Het toezicht op de gemeente berust bij gedeputeerde staten en niet bij provinciale staten. Ook is het het college van gedeputeerde staten dat handelend optreedt in geval van taakverwaarlozing door het college van burgemeester of wethouders (vgl. artikel 124 Gemeentewet). Er is dan ook geen reden een incompatibiliteit in het leven te roepen voor het lidmaatschap van provinciale staten en het lidmaatschap van een rekenkamer van een gemeente. Wél bevat het voorgestelde artikel 35c een dergelijke incompatibiliteit voor gedeputeerden.

3.4. De statengriffier

Van de zijde van de fracties van CDA, VVD, PvdA, GroenLinks, D66 en ChristenUnie werden in het verslag vragen gesteld over de statengriffier. De leden van de CDA-fractie waren beducht voor het ontstaan van twee, onafhankelijk van elkaar opererende ambtelijke organisaties die makkelijk groter dan gewenst zouden kunnen worden. In dit verband vroegen zij of de regering kennis heeft van de voorbereidingen die hiervoor inmiddels in de provincies worden getroffen en wat de verwachtingen van de regering op dit punt zijn. De leden van de D66-fractie zouden zich kunnen voorstellen dat er op termijn een aparte dienst komt van ambtenaren die voor provinciale staten werken. Zij zouden graag vernemen hoe de regering één en ander ziet.

Mij is bekend dat enkele provincies reeds begonnen zijn met de werving van een statengriffier of in ieder geval daarop gerichte activiteiten ontplooiën. Gezien deze ontwikkelingen ga ik er van uit dat enkele provincies al komend najaar een statengriffier zullen hebben. Ik neem aan dat, net zoals men momenteel ziet in de grotere gemeenten, dat de griffies van de provinciale staten uit meerdere personen zullen bestaan. Het is mij echter niet bekend welke ideeën er bij de provinciebesturen bestaan ten opzichte van de omvang van de griffies. Ik ga er echter vanuit dat deze griffies relatief klein in omvang zullen blijven. Van de griffies wordt toch vooral een generalistische bijstand verwacht. De griffies zullen niet moeten trachten om op enigerlei wijze de inhoudelijke kennis van de reguliere ambtelijke organisatie te evenaren. Voor vakinhoudelijk kennis zullen de statenleden een beroep moeten doen op de ambtenaren van deze reguliere organisatie (ambtelijke bijstand). De griffieambtenaren kunnen hier faciliterend optreden.

De leden van de VVD-fractie vroegen nader aan te geven waarom de regering nu wel overtuigd is van de noodzaak van een verplichte griffie, terwijl zij bij het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur een facultatieve regeling voorstelde.

Met name met het oog op de beperkte omvang van de ambtelijke organisaties van kleinere gemeenten, had ik er in het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur niet voor gekozen om de griffier verplicht te stellen. Een kleine ambtelijke organisatie doet zich bij de provincie echter per definitie niet voor. De provincie met het minste aantal inwoners, de provincie Flevoland, heeft reeds 370 medewerkers. Ook indien op lokaal niveau de raadsgriffier facultatief was gebleven, had ik er voor gekozen om op provinciaal niveau de statengriffier verplicht te stellen. In het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur zoals dat reeds vóór de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur voor advies naar het Inter Provinciaal Overleg was gezonden, bevatte derhalve reeds een verplichte statengriffier.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks stelden vragen over het ontbreken van een wettelijke incompatibiliteit op lokaal niveau voor de functies van gemeentesecretaris en raadsgriffier. Door de aanvaarding van het amendement-Noorman-Den Uyl op het voorstel Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 243, nr. 15), er toe strekkende een wettelijke inkomptabiliteit tussen de gemeentesecretaris en de raadsgriffier in de Gemeentewet op te nemen, acht ik de beantwoording van deze vragen niet meer relevant.

De leden van de D66-fractie kregen graag wat meer helderheid over de functie van griffier. In dit verband vroegen zij of de functie van griffier een fulltime functie is, of het mogelijk is dat de griffier zijn functie combineert met een andere ambtelijke functie in de provincie en of er – naast de incompatibiliteit van secretaris en griffier – nog andere onverenigbaarheden zijn verbonden aan de functie van griffier. Tevens vroegen deze leden of de griffier direct onder de CdK valt of onder een presidium. Ten slotte vroegen zij of de griffie verzekerd kan zijn van de rest van het ambtelijke apparaat en zo niet, wat dan zijn bevoegdheden zijn. De Provinciewet bepaalt slechts in algemene bewoordingen dat provinciale staten een griffier dienen te benoemen en welke taken deze griffier heeft. Het is daarom aan provinciale staten zelf om de taken en de werkzaamheden van de griffier nader te bepalen. Eveneens is het aan provinciale staten om te bepalen of de griffier een fulltime functie dient te vervullen of niet. Geconstateerd kan worden dat kleinere gemeenten er voor kiezen om een raadsgriffier parttime aan te stellen. Ik ga er van uit dat de provincies – net als de grotere gemeenten – er voor zullen kiezen om de functie van statengriffier (bijna) fulltime te laten vervullen. Ook de

regeling van de dagelijkse aansturing van de griffier betreft een aangelegenheid waarin provinciale staten vrij is. Het is dus aan provinciale staten om te bepalen of de griffier voor wat betreft de dagelijkse aansturing valt onder de commissaris van de Koningin (in diens functie van voorzitter van provinciale staten), dan wel onder het Presidium van de provinciale staten. Een andere optie daarbij is dat de griffier wordt aangestuurd door de plaatsvervangende statenvoorzitter.

Er bestaan inderdaad nog andere onverenigbaarheden met de functie van statengriffier. Een statengriffier dient immers aangemerkt te worden als «ambtenaar door het provinciebestuur aangesteld of daaraan ondergeschikt» in de zin van onder meer de voorgestelde artikelen 13, eerste lid, onderdeel j, 35c, eerste lid, onderdeel p, 67, eerste lid, onderdeel p en 79f, eerste lid, onderdeel n. Dit betekent dat een statenlid, een gedeputeerde, de commissaris van de Koningin en een lid van de rekenkamer niet tevens statengriffier kunnen zijn.

Er geldt geen wettelijke incompatibiliteit tussen de statengriffier en een andere ambtelijke functie bij de provincie dan de provinciesecretaris. Er is derhalve geen wettelijke verhindering tegen een aanstelling van een onder de provinciesecretaris vallende functionaris tot (tevens) statengriffier. Een dergelijke combinatie is uiteraard wel in strijd met de bedoeling van de verplichte statengriffier. Ik acht het echter gezien de zwaarte van de functie en de ontwikkelingen in de praktijk niet erg voor de hand liggend dat provincies er voor kiezen om een statengriffier tevens een andere functie binnen de provincie te laten vervullen. Zoals gezegd ga ik er vanuit dat de provincies er voor zullen kiezen om de statengriffier voor fulltime dan wel voor bijna fulltime aan te stellen.

3.5. Rechtspositie statenleden

Vergoedingen statenleden

Door de leden van de VVD-fractie werden vragen gesteld over de vergoeding voor de werkzaamheden en de tegemoetkoming in de kosten van statenleden. Zij informeerden naar de criteria die daarbij gehanteerd worden en onder meer naar verschillen in de vergoedingsregelingen tussen de provincies.

De financiële rechtspositie van statenleden is geregeld in het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden. Artikel 2 van dit besluit bepaalt de bedragen die aan een statenlid als vergoeding voor de werkzaamheden en als onkostenvergoeding kunnen worden toegekend. Provinciale staten kunnen bij verordening tot ten hoogste 20% van de bedragen naar beneden afwijken. Tevens kan bepaald worden dat tot 20% van de vergoeding voor de werkzaamheden als presentiegeld wordt uitgekeerd. Er gelden dus uniforme bedragen met een bepaalde afwijkmogelijkheid. De regeling is identiek aan die voor gemeenteraadsleden. Ik beschik niet over informatie over de wijze waarop in provincies en gemeenten gebruik wordt gemaakt van de eigen invullingsmogelijkheid.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden de vraag of de regering bereid is om de vergoedingen voor de leden en de fractievoorzitters te verhogen aansluitend bij de door de Kamer voorgestelde regeling voor raadsleden.

In de notitie rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies is een standpunt bepaald ten aanzien van de verhoging van de vergoedingen van statenleden.¹ Daarbij is de zorg uitgesproken dat het statenlidmaatschap zich zou kunnen ontwikkelen tot een opstelling van «medebestuurder». Doelstelling is veeleer om te komen tot een efficiënt provinciaal bestuur waaraan onderhavig wetsvoorstel ook beoogt bij te dragen. Provinciale staten moeten kunnen komen tot een slagvaardige werkwijze en een meer sturen op hoofdlijnen. In dat verband kan ook

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 27 263, nr. 1, blz. 9.

gewezen worden op de argumentatie bij het wetsvoorstel tot verkleining van de omvang van provinciale staten.¹ Van een verhoging van vergoedingen mogen in dat opzicht weinig verbeteringen worden verwacht. Het zou er mogelijk juist toe kunnen leiden dat het statenlidmaatschap wordt ingevuld bij wijze van substantiële deeltijdbaan. Van een verhoging van de vergoedingen ben ik dan ook geen voorstander. Het aantrekkelijk maken van het statenlidmaatschap dient te geschieden door inhoud van de functie en de werkwijze te verbeteren en niet door het bieden van financiële compensaties.

Tijdbeslag statenlidmaatschap

De leden van de SGP-fractie vroegen de regering in te gaan op de vraag welke gevolgen het voorliggende wetsvoorstel naar verwachting zal hebben voor het tijdbeslag van het lidmaatschap van provinciale staten. Ik ga er van uit dat het tijdsbeslag van het statenlidmaatschap per saldo geen wijziging zal ondergaan als gevolg van dit wetsvoorstel. Wel zal er sprake zijn van een accentverschuiving in de werkzaamheden. Onderhavig wetsvoorstel strekt er immers onder meer toe om de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functie van provinciale staten te versterken, terwijl de bestuursbevoegdheden op grond van de Provinciewet bij gedeputeerde staten komen te liggen. Na de inwerking-treding van het wetsvoorstel dualisering provinciale medebewinds-bevoegdheden zal de concentratie van bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten gecomplementeerd zijn. Provinciale staten zullen zich minder bezig houden met (bestuurlijke) details, maar zich meer concentreren op het stellen van kaders en het controleren op hoofdlijnen. In algemene zin wordt daarbij wel een actievere opstelling van provinciale staten verwacht. Onderhavig wetsvoorstel bevat verschillende instrumenten om deze (nieuwe) opstelling vorm te geven. Ik noem hier onder meer de instelling van de statengriffier, de invoering van het recht op ambtelijke bijstand en het recht van fracties op fractieondersteuning. Door deze ondersteuning zullen de werkzaamheden van de statenleden in algemene zin worden verlicht.

Fractieondersteuning

De leden van de fractie van GroenLinks stelden vragen over het toekennen van fractiebudgetten. Ze vroegen of de regering bereid is om samen met het IPO daaromtrent een gedragslijn op te stellen. Krachtens de Provinciewet zijn in het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden regels gesteld omtrent de aan statenleden toekomende vergoedingen en financiële aanspraken. Met betrekking tot de fractiegerichte budgetten is het aan de provincies om regelingen te treffen. Men vergelijk de budgetten die aan fracties in de Tweede Kamer ter beschikbaar worden gesteld en waarover door de Kamer regels worden gesteld.² Er worden geen centrale regels gesteld voor de budgetten voor fracties in de provinciale staten en overigens ook niet voor gemeenteraadsfracties. Het lijkt mij beter om – zoals de leden van GroenLinks ook veronderstelden – dit over te laten aan de lokale autonomie.

Wetsvoorstel outplacement en politieke ambtsdragers

Door de leden van de GroenLinks-fractie werd ten slotte gevraagd hoe het staat met de terugkeerregeling en met het aangekondigde wetsvoorstel outplacement politieke ambtsdragers.

Deze onderwerpen komen aan de orde in de Integrale notitie rechtspositie politieke ambtsdragers die aan Uw Kamer is gezonden. Daarbij wordt gewezen op het belang van een goede zorg voor politieke ambtsdragers

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 422.

² Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer.

en de instrumenten en voorzieningen die daarbij van belang zijn. Ik zou de leden van deze fractie willen verwijzen naar de behandeling van deze notitie.

3.6. Diverse onderwerpen provinciale staten

Opinieonderzoek

De leden van de fractie van GroenLinks informeerden op welke wijze provinciale staten een opinieonderzoek kan (doen) houden. Het staat provinciale staten vrij om te beslissen bij voorbeeld onder de bevolking van de provincie een opinieonderzoek te (doen) houden. Wel zal daarvoor vanzelfsprekend voldoende budget voor moeten zijn gereserveerd. Op welke wijze provinciale staten een opinieonderzoek eventueel zouden vormgeven, is aan hen. Het onderhavige wetsvoorstel regelt daarover niets.

Presidium provinciale staten

De leden van de fractie van D66 vroegen wat zich verzet tegen een wettelijke verplichting een presidium in te stellen en het aanwijzen van ten minste één vice-voorzitter.

In reactie op het voorstel van de commissie-Bleker om provinciale staten hun eigen voorzitter te laten kiezen, is in de memorie van toelichting opgemerkt dat artikel 125, derde lid, van de Grondwet zich hiertegen verzet. Voor het vice-voorzitterschap van provinciale staten is in het voorgestelde artikel 75, eerste lid, derde tot en met vijfde volzin, een regeling getroffen. Die regeling houdt in dat de commissaris als voorzitter van de staten in beginsel door het langstzittende lid van de staten worden vervangen. Indien meer leden van provinciale staten even lang zitting hebben, dan wordt de oudste van hen belast met de waarneming. Provinciale staten kunnen echter ook een ander lid van provinciale staten met de waarneming van de commissaris in zijn functie van voorzitter van de staten belasten.

Uit de bovenbeschreven regeling blijkt dat de staten zelf een vice-voorzitter kunnen aanwijzen. Het is echter niet nodig geoordeeld dit wettelijk verplicht te stellen. De voorkeur gaat uit naar een duidelijke wettelijke regeling waar provinciale staten indien nodig van af kunnen wijken. Voordeel daarvan is dat ook in het geval er niets geregeld is, duidelijk is wie als waarnemend voorzitter van de staten optreedt.

Het wetsvoorstel bevat voorts inderdaad geen wettelijke verplichting een presidium in te stellen. Dit is veeleer een zaak van de interne orde van provinciale staten. Zij hebben zelf de beslissingsvrijheid of zij een presidium willen instellen en zo ja, hoe zij dit willen vormgeven. Het is ook niet gebruikelijk voor dit soort aangelegenheden, die meer in de sfeer van reglementen van orde thuis horen, wettelijke voorzieningen te treffen. Ook bij voorbeeld het presidium van de Tweede Kamer is niet bij wet, maar bij reglement van orde ingesteld en geregeld.

Kleine fracties

De leden van de D66-fractie verzochten om een nadere uiteenzetting over de mogelijke problemen die kleine fracties zullen ondervinden in het dualistische stelsel en specifiek over de relatieve achteruitgang in invloed van kleinere fracties ten opzichte van grotere fracties. Zij wezen hierbij op de situatie dat in het dualistische bestel de grotere fracties die één of meer gedeputeerden leveren, er in zekere zin op vooruit gaan, omdat – vrij vertaald – de mensuren die voorheen voor het ambt van gedeputeerde werden ingeleverd en niet konden worden ingezet voor het werk als

statenlid, na de scheiding van staten en college van gedeputeerden volledig voor de fractie beschikbaar zijn.

Op zichzelf onderschrijf ik de hoofdlijnen van de feitelijke analyse van deze leden. De vraag is echter welke situatie als problematisch moet worden beschouwd: de situatie van voor de dualisering of de situatie daarna. Ik meen dat de extra beschikbaarheid van mensen voor het werk als statenlid bij fracties die gedeputeerden leveren, ertoe zal leiden dat de verhouding tussen de fracties onderling in termen van beschikbare menskracht in relatie tot het aantal zetels dat de betrokken lijsten bij de verkiezingen hebben bemachtigd, meer in evenwicht zal zijn dan voorheen. Kortom, ik juich de door deze leden geschetste ontwikkeling toe, omdat zij een scheve verhouding die in het verleden bestond, recht zet. Ik zie ook niet in dat daardoor bij de kleinere fracties problemen zullen optreden, nu in hun situatie geen wijzigingen zullen optreden.

HOOFDSTUK 4 GEDEPUTEERDE STATEN

4.1. Benoeming gedeputeerden/collegevorming

Duur demissionaire periode

De leden van de CDA-fractie, de GroenLinksfractie en de SGP-fractie stelden de onbeperkte duur van de demissionaire periode aan de orde. Eerstgenoemde leden stelden vraagtekens bij het ontbreken van een termijn waarbinnen gedeputeerden benoemd moeten worden en vroegen naar een motivering hiervoor. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de regering de onbeperkte duur van de demissionaire periode «contre coeur» in het wetsvoorstel had overgenomen en vroegen of er redenen zijn om de bedoelde artikelen alsnog uit dit wetsvoorstel te schrappen. De leden van de SGP-fractie merkten op dat door het ontbreken van een termijn op den duur het begrip «demissionair» kan worden uitgehold en vinden dat een onwenselijke gang van zaken. Tevens vroegen deze leden op de regering bereid is het wetsvoorstel op dit punt aan te passen. In de Wet dualisering gemeentebestuur is evenmin een termijn opgenomen waarbinnen de wethouders benoemd moeten worden. Dit is als gevolg van de aanvaarding van het amendement-De Cloe (Kamerstukken II, 2001–2002, 27 751, nr. 77) op het voorstel voor deze wet. In de lijn met de wens van de Tweede Kamer om voor het lokaal niveau geen termijn te stellen aan de duur van de demissionaire periode, heeft mijn ambtsvoorganger dit overgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Het door de regering ingediende wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur bevatte een termijn van negen weken na de dag van stemming waarbinnen de collegevorming afgerond diende te worden. Het is de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer geweest om deze termijn te laten vervallen. Gezien de overeenkomsten tussen de Provinciewet en de Gemeentewet, zie ik voor mij evenmin ruimte om in onderhavig wetsvoorstel een termijn op te nemen waarbinnen de gedeputeerden benoemd dienen te worden. Gezien de termijn waarbinnen na de laatste raadsverkiezingen de colleges gevormd zijn, meen ik echter dat het ook niet nodig is om in de Gemeente – en Provinciewet een termijn voor de collegevorming op te nemen. Belangrijkste argument voor het handhaven van een termijn was dat er voor gemeenteraden en provinciale staten druk op de ketel zou bestaan om de collegevorming zo spoedig mogelijk rond te krijgen. Meer dan 85% van de gemeenten had bij de laatste verkiezingen echter de collegevorming al in april afgerond. Rond de 14% van de gemeenten heeft zijn college in mei geïnstalleerd. Een drietal gemeenten had meer dan 100 dagen nodig om de collegevorming te voltooien. Ook zonder wettelijke termijn is de collegevorming derhalve na de laatste raadsverkiezingen in de meeste gemeenten binnen enkele weken afgerond. In die gemeenten

waar men langer de tijd nodig had om het nieuwe college te vormen, zal dit uiteraard ook zijn nut hebben gehad. Ik wil hiermee zeggen dat gemeenten én provincies in bepaalde gevallen beter langer de tijd kunnen nemen om een college te vormen, dan dat er tijdens de rit problemen binnen het college ontstaan.

Maximumaantal gedeputeerden

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar de opvattingen van de regering over de getalsmatig verkleining en politieke versmalling van de colleges van gedeputeerden. Tevens vroegen deze leden naar de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal statenleden en naar de vermindering van het aantal gedeputeerden middels een separaat wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering met een nota van wijziging voor wat betreft het maximumaantal gedeputeerden komt in het geval het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal statenleden het niet haalt in de Tweede Kamer of als de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer eerder plaatsvindt dan het wetsvoorstel vermindering aantal statenleden in de Eerste Kamer.

Het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal statenleden is tijdens de demissionaire periode van het vorige kabinet door de Eerste Kamer controversieel verklaard. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het amendement-Rehwinkel c.s. dat er toe strekt het aantal gedeputeerden te maximeren op zeven in voltijd en negen in deeltijd (Kamerstukken II, 2000/01, 27 214, nr. 6) met algemene stemmen aanvaard. Het amendement is in lijn met het advies van de commissie-Bleker van het IPO om het aantal gedeputeerden terug te brengen. De commissie-Bleker had daarbij tot een maximumaantal van zes gedeputeerden geadviseerd (bij deeltijd zeven). De indieners van het amendement hebben niet gekozen voor het maximum van zes, omdat zij gelet op de huidige aantallen gedeputeerden er van uit gingen dat een maximumaantal van zeven op meer draagvlak zou kunnen rekenen bij de provincies. Zowel in de Tweede Kamer, als bij de commissie-Bleker bestond gelet op het voorgaande brede steun voor de vermindering van het aantal gedeputeerden. Afgezien van inhoudelijke argumenten, is ook deze steun voor mijn ambtsvoorganger reden geweest om dit onderdeel in onderhavig wetsvoorstel over te nemen. Alhoewel in de toelichting op het amendement en door de commissie-Bleker voor de vermindering van het maximumaantal gedeputeerden een relatie wordt gelegd met de vermindering van het aantal statenleden, bestaan er naar mijn mening ook los daarvan argumenten om het maximumaantal gedeputeerden in de Provinciewet op zeven te stellen. Ik merk daarbij in de eerste plaats op dat momenteel in slechts twee provincies acht gedeputeerden zijn benoemd. Het betreft hier de provincies Zuid-Holland en Limburg. De overige provincies hebben zeven of minder gedeputeerden, waarbij de provincie Flevoland het minste aantal gedeputeerden heeft, te weten vier. Van belang daarbij is dat het aantal gedeputeerden in één provincie per collegeperiode kan wisselen en derhalve voor een deel afhankelijk is van het proces van collegeonderhandelingen. Zo had de provincie Zuid-Holland de afgelopen collegeperiodes ook wel zes of zeven gedeputeerden. Ik constateer derhalve dat de provincies ook met zeven gedeputeerden «afkunnen», en dat de omvang van de colleges afhankelijk is van het proces van collegeonderhandelingen. Afgezien van deze praktijk geeft het takenpakket van de provincies, mede in relatie tot het takenpakket van de grotere steden, ook aanleiding om het maximumaantal gedeputeerden te verminderen. Een laatste argument om het maximumaantal gedeputeerden te verminderen is het feit dat politiek minder breed samengestelde colleges een dualistische werkwijze binnen de provincie zullen bevorderen. Minder grote colleges kunnen er immers aan bijdragen dat

de colleges van gedeputeerde staten minder breed zijn samengesteld. Daarmee ontstaat een sterke oppositie, waardoor het debat tussen bestuur en volksvertegenwoordiging kan verlevendigen. Dit betreft weliswaar bij uitstek een cultuurkwestie, maar kan door een vermindering van het maximumaantal gedeputeerden in zekere mate worden gestimuleerd. Ik ben gelet op het voorgaande van oordeel dat het ook los van de vermindering van het aantal statenleden gewenst is om het maximumaantal gedeputeerden te verminderen.

Woonplaatsvereiste voor gedeputeerden

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts naar de sanctie op het niet naleven van het voorgestelde artikel 35b, eerste en tweede lid, op grond waarvan een gedeputeerde ingezetene van de provincie dient te zijn en maximaal voor een jaar van provinciale staten een ontheffing kan krijgen van dat vereiste. Welke sancties kunnen worden opgelegd als gedeputeerde na de ontheffingstermijn van een jaar nog steeds niet aan het vereiste van ingezetenschap voldoet?

In dat geval is artikel 46, eerste lid, van toepassing. Op grond van die bepaling neemt een gedeputeerde die niet voldoet aan de vereisten voor het ambt van gedeputeerde (bij voorbeeld omdat de ontheffing van het ingezetenschap is afgelopen, terwijl hij nog niet in de provincie woonachtig is) terstond ontslag. Op grond van artikel 45, tweede lid, kunnen de staten hem ontslag verlenen indien hij zelf geen ontslag neemt. Deze regeling is ontleend aan de regeling, die onderdeel uitmaakt van het aanpassingswetsvoorstel dualisering gemeentebestuur en zal gelden voor wethouders. In de Wet dualisering gemeentebestuur was oorspronkelijk niet in een sanctie voorzien ingeval een wethouder niet voldeed aan de vereisten voor het lidmaatschap.

Het bevreemde de leden van de GroenLinks-fractie dat in het overzicht in de memorie van toelichting van de voorstellen van de commissie-Bleker en de reactie daarop van de regering een akkoord is gegeven door de regering ten aanzien van de introductie van de mogelijkheid om gedeputeerden ruimhartig van buiten te benoemen.

In de eerste plaats zij opgemerkt dat in de reactie van de kant van de regering is gesteld dat de analyse van de commissie-Bleker op dit punt overtuigend is, maar dat het hier gaat om een afweging die provinciale staten zelf moeten maken.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen in dit verband of in het wetsvoorstel het woonplaatsvereiste voor gedeputeerden wordt geïntroduceerd, vergelijkbaar met de regeling die bij amendement is ingevoegd ten aanzien van burgemeesters en wethouders. Dit is het geval, zo antwoord ik deze leden. Overigens voorzag het oorspronkelijke wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur ook al in de eis dat wethouders ingezetenen van de gemeente moeten zijn. Het enige dat bij amendement is gewijzigd, is dat de ontheffingsmogelijkheid is beperkt tot een duur van maximaal een jaar. Dat de regeling inzake het woonplaatsvereiste ook voor gedeputeerden geldt, staat geenszins in de weg aan het ruimhartig benoemen van gedeputeerden «van buiten». Met het benoemen van gedeputeerden van buiten wordt primair bedoeld op het feit dat de betrokken personen voorafgaand aan hun benoeming geen deel uitmaakten van provinciale staten. Omdat dat door de dualisering van het provinciebestuur niet langer een vereiste is, ontstaat ook de mogelijkheid gedeputeerden te benoemen die buiten de provincie woonachtig zijn.

De leden van de SGP-fractie veronderstelden dat de ontheffing van het woonplaatsvereiste voor gedeputeerde op grond van het voorgestelde artikel 35b per gedeputeerde slechts één keer kon worden verleend en vroegen of dit een juiste aanname was.

Dat is inderdaad het geval. Indien de ontheffing nog een keer zou kunnen worden verleend, dan had dit expliciet moeten zijn bepaald.

Maximum aantal zittingstermijnen gedeputeerden

De leden van de fractie van GroenLinks stelden het voorstel van de commissie-Bleker aan de orde om de zittingstermijn van gedeputeerden aan een maximum te binden. Zij vroegen wat landelijke regelgeving dien-aangaande in de weg staat en of de regering bereid was alsnog in een dergelijke regeling te voorzien.

De commissie-Bleker is van mening dat beperking van de maximale zittingstermijn voor gedeputeerden ertoe kan bijdragen dat het college van gedeputeerde staten bestaat uit een onbevungen mix van nieuwe gedeputeerden en gedeputeerden met ervaring, en bepleit invoering van een maximale zittingstermijn van twee volledige collegeperiodes. Zij ziet diverse mogelijkheden om zulks uit te voeren: door het uitgangspunt in politieke partijen als afspraak te hanteren, door het uitgangspunt in het collegeprogramma vast te leggen of door het op te nemen in de Provinciewet. De commissie spreekt een voorkeur uit voor het in eerste instantie bewandelen van de informele weg en regeling in de Provinciewet pas te overwegen, indien informele afspraken in de praktijk niet mochten werken.

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is in reactie op dit voorstel van de commissie-Bleker aangegeven dat een dwingende regeling in de Provinciewet de regering te ver gaat, omdat er gevallen denkbaar zijn dat een langere zittingstermijn goed verdedigbaar is. In aanvulling daarop wijs ik erop dat een beperking van het ambt van gedeputeerde tot twee collegeperiodes bovendien een afwijking zou vormen ten opzichte van de regelingen voor andere bestuurlijke ambten. In het algemeen is in Nederland geen beperking gesteld aan de termijn dat een bestuurlijke functie kan worden uitgeoefend. Niet goed valt in te zien waarom er voor gedeputeerden een uitzondering zou moeten worden gemaakt.

4.2. Diverse onderwerpen gedeputeerde staten

Orgaanverantwoordelijkheid

De leden van de fractie van het CDA stelden dat gedeputeerden zowel individueel als collectief verantwoording schuldig zijn over het door hen gevoerde bestuur, en memoreerden in dat verband dat zij bij de Wet dualisering gemeentebestuur steeds gepleit hebben voor een orgaanverantwoordelijkheid van het college. Zij vroegen of dit naar mijn mening ook de strekking is van artikel 167 van het voorliggende voorstel. Voor de interpretatie van het voorgestelde artikel 167 Provinciewet is de gang van zaken rond artikel 169 Gemeentewet van belang. Bij de Wet dualisering gemeentebestuur is artikel 169 Gemeentewet opnieuw vastgesteld. De formulering van het eerste lid van artikel 169 luidde voor de Wet dualisering gemeentebestuur «De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, te zamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording verschuldigd over het door het college gevoerde bestuur». De tekst na de Wet dualisering gemeentebestuur luidt: «Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.» Bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Eerste Kamer is aangegeven dat met de nieuwe redactie niet beoogd is een zogenaamde orgaanverantwoordelijkheid te introduceren. Om verwarring te voorkomen is vervolgens bij het wetsvoorstel tot aanpassing van enkele wetten in verband met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (Kamerstukken II 2001/02, 28 243, nrs. 1–2, verder ook:

aanpassingswetsvoorstel) door de regering voorgesteld terug te keren naar de oude formulering van voor de Wet dualisering gemeentebestuur. Bij amendement-Spies (Kamerstukken II 2001/02, 28 243, nr. 14) is dit onderdeel echter uit dat wetsvoorstel gehaald. In de toelichting bij het amendement is gesteld dat de formulering van de Wet dualisering gemeentebestuur duidelijker is en bovendien in overeenstemming is met artikel 197 Gemeentewet over de financiële verantwoording. Het onderhavige wetsvoorstel zal op dit punt bij nota van wijziging worden aangepast aan de Wet dualisering gemeentebestuur (met andere woorden: de al doorgevoerde aanpassing aan het aanpassingswetsvoorstel zal ongedaan worden gemaakt).

Uit de gang van zaken valt de conclusie te trekken dat artikel 169 Gemeentewet noch in de geldende tekst, noch in de gewijzigde tekst die bij het aanpassingswetsvoorstel was voorgesteld beoogt een orgaanverantwoordelijkheid in het leven te roepen. Laatstgenoemde wijziging was immers niet van inhoudelijke, maar van redactionele aard. Uit het feit dat het aanpassingswetsvoorstel op dit punt is geamendeerd kan, onder andere gelet op de toelichting bij het amendement, geen andere conclusie worden getrokken.

Overigens moet het begrip orgaanverantwoordelijkheid in dit verband goed worden begrepen. De discussie gaat niet over de vraag of de wethouders als collectief verantwoording schuldig zijn aan de raad. Buiten kijf staat dat dat het geval is. De vraag is alleen of de wettekst zo moet worden gelezen dat de wethouders – naast hun individuele verantwoordingsplicht – gezamenlijk verantwoording schuldig zijn aan de raad, of dat die verantwoordingsplicht rust op het college als orgaan.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen/hoorplicht

De leden van de fractie van GroenLinks stelden diverse vragen over de bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Zij wilden weten wat deze bevoegdheid in het geval van gedeputeerde staten precies omvat, wat de hoorplicht bij bestuursbevoegdheden met ingrijpende gevolgen inhoudt, of een vergelijkbare clausele wordt opgenomen als in de Gemeentewet, die de raad de bevoegdheid geeft aan te wijzen hoever deze bevoegdheid gaat, en in hoeverre private rechtshandelingen daar ook onder vallen.

Het voorgestelde artikel 158, eerste lid, onder e, Provinciewet (vgl. artikel 1, onderdeel NNN) geeft gedeputeerde staten de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten. Onder deze bevoegdheid vallen alle besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het aangaan van overeenkomsten en het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen. De bepaling kent dezelfde bevoegdheid toe aan gedeputeerde staten als de vergelijkbare bepaling in artikel 160, eerste lid, onder e, van de Gemeentewet aan het college van burgemeester en wethouders doet, zij het dat het gebruik van de bevoegdheid in de praktijk bij het college van gedeputeerde staten een heel andere zal kunnen zijn dan bij het college van burgemeester en wethouders.

De bevoegdheid in het voorgestelde artikel 158, eerste lid, onder e, wordt op twee manieren nader ingekaderd. In de eerste plaats dient het college van gedeputeerde staten op grond van het voorgestelde artikel 167, vierde lid, provinciale staten vooraf inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in die bepaling, indien provinciale staten daarom verzoeken of indien de uitoefening van de bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de provincie. Als er sprake is van mogelijke ingrijpende gevolgen mogen gedeputeerde staten geen besluit nemen dan nadat provinciale staten hun wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van gedeputeerde staten hebben kunnen brengen. Deze door de vragenstellers als hoorplicht aangeduide verplichting geldt voor alle besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen die

ingrijpende gevolgen kunnen hebben (en overigens ook nog voor enkele andere besluiten met mogelijk ingrijpende gevolgen). Terzijde wordt opgemerkt dat de verplichting van artikel 167, vierde lid, op grond van het vijfde lid niet geldt indien de uitoefening van de bevoegdheid geen uitstel kan dulden. In dat geval dienen gedeputeerde staten provinciale staten zo spoedig mogelijk in te lichten over de uitoefening van de bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

De tweede inkadering van de bevoegdheid op grond van het voorgestelde artikel 158, eerste lid, onder e, is vervat in het tweede lid van dat artikel. Het besluit tot oprichting van en deelneming in privaatrechtelijke rechtspersonen wordt – in alle gevallen en dus ongeacht de vraag of de uitoefening van die bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben – niet genomen dan nadat aan provinciale staten een ontwerp-besluit is toegezonden en provinciale staten in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van gedeputeerde staten te brengen. Deze inkadering heeft uitdrukkelijk niet op alle besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen betrekking, maar alleen op die besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen die bestaan uit het oprichten van of het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen. De twee manieren waarop de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het privaatrechtelijke rechtshandelingen van de provincie te besluiten zijn ingekaderd, komen overeen met de inkadering van de identieke bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders in de artikel 160 en 169 Gemeentewet. In die zin zijn inderdaad vergelijkbare clausules opgenomen als in de Gemeentewet, zo antwoord ik deze leden. Het is echter niet zo dat de Gemeentewet of het onderhavige voorstel aan de raad respectievelijk provinciale staten expliciet de bevoegdheid toekent aan te wijzen hoever de bevoegdheid gaat. Wel kan de raad respectievelijk kunnen provinciale staten in overleg met het college van burgemeester en wethouders respectievelijk het college van gedeputeerde staten een kader vast stellen over de wenselijke invulling aan het begrip «ingrijpende gevolgen voor de provincie van de uitoefening van de bevoegdheid» en kunnen zij daarover afspraken maken. Het betreft hier echter veeleer politieke afspraken over de omgang met wettelijke bevoegdheden, waarvoor de wet zelf geen directe basis bevat. Welke betekenis het begrip «ingrijpende gevolgen» precies heeft, zal in de dagelijkse politieke praktijk moeten worden ingevuld. Alleen al omdat die betekenis niet op voorhand vaststaat, is het verstandig hierover afspraken te maken binnen de gemeente respectievelijk de provincie.

HOOFDSTUK 5 COMMISSARIS VAN DE KONINGIN

5.1. Positie commissaris van de Koningin

Over de positie van de commissaris van de Koning werden door de verschillende fracties uiteenlopende standpunten verkondigd. Zo achtten de leden van de fractie van GroenLinks het wenselijk dat de positie van de commissaris werd beperkt, terwijl hun collega's van de fractie van D66 juist veronderstelden dat deze ambtsdrager over te weinig bevoegdheden beschikt ten aanzien van de benoeming van collegeleden, de portefeuilleverdeling binnen het college en het opstellen van het collegeakkoord. De in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe bevoegdheden voor de commissaris hadden te weinig gewicht, zo stelden deze leden.

Ik deel de laatste opvatting niet. Als gevolg van het voorgestelde artikel 35, tweede lid, wordt een waarborg geschapen voor een zekere betrokkenheid van de commissaris bij de collegevorming. De bevoegdheden waarover de commissaris van de Koning op grond van het voorgestelde artikel 53a beschikt, geven hem een reële mogelijkheid om binnen het college in

voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij patstellingen, zijn coördinerende functie met de nodige kracht waar te maken.

Zoals al gesteld informeerden de leden van de fractie van GroenLinks naar de wijze waarop de positie van de commissaris van de Koning kan worden beperkt tot bewaking van procedures, de procesmatige coördinatie, het opkomen voor burgerbelangen en de publieke informatievoorziening. Deze leden deden de suggestie om door middel van aanvullende landelijke beleidsregels de door hen gewenste beperking te bewerkstelligen.

De door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde taken kunnen worden beschouwd als een vrije vertaling van de in artikel 175, eerste lid, bedoelde taken. Deze taken, dikwijls omschreven als zorgplichten, vormen echter maar een deel van het takenpakket van de commissaris van de Koning. Dit pakket omvat namelijk ook bepaalde specifieke wettelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld ex artikel 18 Politiewet). Daarnaast heeft de commissaris een algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van het provinciebestuur die voortvloeit uit zijn voorzitterschap van gedeputeerde staten en artikel 175, derde lid: «De commissaris bevordert overigens een goede behartiging van de provinciale aangelegenheden». Al met al voel ik niet voor de door de aan het woord zijnde leden gewenste beperking.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de aan de commissaris van de Koning toegedachte zorgplichten op het vlak van de verhouding burger-bestuur zich verhouden tot zijn verantwoordingsplicht jegens provinciale staten.

Op grond van het voorgestelde artikel 179, eerste lid, is de commissaris van de Koning aan provinciale staten verantwoording schuldig over het door hem gevoerde bestuur. De wijze waarop de commissaris zich kwijt van de bedoelde zorgplichten moet worden begrepen onder dit «door hem gevoerde bestuur». Voor een deel zal dit blijken uit de kwaliteit van het door hem uitgebrachte burgerjaarverslag (artikel 175, tweede lid). Ook is het denkbaar dat provinciale staten om een aanvullende rapportage vragen of de commissaris om tekst en uitleg vragen over de vervulling van zijn zorgplichten op grond van artikel 175, eerste lid, naar aanleiding van een specifiek onderwerp. Bij dit alles moet onderscheid worden gemaakt tussen de wijze waarop de zorgplichten worden vervuld, waarvoor de commissaris van de Koning politiek verantwoordelijk is, en de wijze waarop door gedeputeerde staten en de individuele leden de bevoegdheden waarop de zorgplichten betrekking hebben, uitoefenen. Voor dit laatste is de commissaris niet politiek verantwoordelijk in het kader van de vervulling van zijn zorgplichten.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat het van belang is dat het door de commissaris van de Koning uit te brengen burgerjaarverslag ook actief wordt openbaar gemaakt. In de regionale media kan worden gewezen op het verschijnen van dit verslag en de wijze waarop het kan worden verkregen. Ik kan mij goed voorstellen dat het burgerjaarverslag down-loadbaar is via de provinciale website.

5.2. Het voorzitterschap van provinciale staten

De leden van de GroenLinks-fractie achtten de verwijzing naar hoofdstuk 7 Grondwet te mager als het gaat om het voorzitterschap van provinciale staten. Zij refereerden aan de voorstellen van Van Kemenade en Verstedden uit 1999. Zij meenden dat het voorzitterschap van provinciale staten te zeer samenhangt met de dualisering om daarover thans geen standpunt in te nemen. Zij vroegen daarom of de commissaris van de Koning in de

toekomst voorzitter blijft dan wel dat provinciale staten uit haar midden een voorzitter aanwijst.

Naar mijn oordeel brengt de thans voorgestelde mate van dualisering niet met zich mee dat de vervulling van het voorzitterschap van provinciale staten door de commissaris ter discussie moet worden gesteld. Het raadsvoorzitterschap van de burgemeester is in het kader van de dualisering van het gemeentebestuur ook geen punt van discussie geweest. Dualistische stelsels zijn er in vele varianten, zoals ook de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie in haar rapport heeft laten zien, waarbij zij ook heeft gekeken naar stelsels in het buitenland. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat in Duitsland ook een rechtstreeks gekozen burgemeester tevens voorzitter van de raad is. De vraag ten aanzien van het voorzitterschap van provinciale staten komt naar mijn mening pas aan de orde, indien in de toekomst de invoering van scherpere vormen van dualisme zou worden overwogen.

Het voorgaande betekent dat ik de mening van de leden van de D66 niet zonder meer onderschrijf dat de door de staten gekozen commissaris beter past in een meer monistisch stelsel en een rechtstreeks door de bevolking gekozen commissaris meer in een dualistisch stelsel. Niettemin zijn bij een dergelijke algemene uitspraak kanttekeningen te maken. In de eerste plaats zijn monisme en dualisme geen begrippen met een vaste inhoud maar kunnen vele gradaties en combinaties worden onderscheiden op een schaal tussen beide uitersten. In de tweede plaats is er om die reden niet een rechtstreeks verband tussen bepaalde bestuursmodellen en bepaalde wijzen van aanstelling van de burgemeester. Daarom is er in tussenmodellen een grotere vrijheid om tussen de verschillende wijzen van aanstelling te kiezen.

De leden van de SGP-fractie meenden dat de situatie waarin de commissaris van de Koning voorzitter is van provinciale staten minder goed past binnen een dualistische structuur. Zij meenden dat onderhavig wetsvoorstel pas had kunnen worden ingediend nadat de Grondwet op dat punt (artikel 125) zou zijn aangepast. Zij wilden weten of de regering het met hen eens is en of het voornemen bestaat om de Grondwet aan te passen. In dat verband vroegen zij tevens aandacht te besteden aan de gevolgen van de onderscheiden posities van de burgemeester en de commissaris voor hun plaats en functioneren in het lokale respectievelijk provinciale bestuur.

Zoals ik hiervoor in reactie op een vraag van de GroenLinks-fractie heb aangegeven is er geen reden om bij de thans voorgestelde mate van dualisering het voorzitterschap van provinciale staten door de commissaris ter discussie te stellen. De door deze leden gestelde noodzaak van voorafgaande grondwetsherziening op dit punt acht ik in relatie tot dit wetsvoorstel dan ook in het geheel niet aanwezig. Een grondwetsherziening op dit punt, waarbij tevens gewezen kan worden op de relatie met de deconstitutionalisering van artikel 131 Grondwet, kan wel aan de orde komen in het kader van de modernisering van hoofdstuk 7 Grondwet. De Raad voor het openbaar bestuur zal op dit onderwerp vermoedelijk in zijn tweede advies ingaan.

5.3. Vervanging van de Commissaris van de Koningin

De leden van de SGP-fractie constateerden dat de regering voorstelt om bij verhindering van de commissaris en alle gedeputeerden het ambt van commissaris te laten waarnemen door de nestor of een door provinciale staten aan te wijzen lid van provinciale staten. Zij vroegen of deze persoon gedurende zijn functioneren als waarnemend commissaris lid zal blijven van provinciale staten en waren van mening, indien zulks het geval zou zijn, dat dit op gespannen voet met de dualisering van het provincie-

bestuur zou staan. Zij vroegen tevens of het in niet beter is in een crisissituatie door de kroon een waarnemend commissaris te benoemen. Inderdaad zal het statenlid dat bij ontstentenis van alle gedeputeerden op grond van het voorgestelde artikel 75, tweede lid, het ambt van commissaris waarneemt, gedurende die waarneming lid blijven van provinciale staten. Deze waarnemingsregeling is echter niet bedoeld voor een geval van langdurige ontstentenis van de commissaris. Indien duidelijk is dat de commissaris, bij voorbeeld in het geval van de door deze leden genoemde crisissituatie dat de commissaris en alle gedeputeerden aftreden, gedurende langere tijd het ambt niet zal uitoefenen, ligt het in de rede om op grond van artikel 76 Provinciewet een waarnemer te benoemen. Voor deze waarnemend commissaris gelden de incompatibiliteiten van artikel 67 Provinciewet, hetgeen onder meer betekent dat hij niet tevens lid van provinciale staten zal kunnen zijn. Voor de kortdurende waarneming op grond van het voorgestelde artikel 75 zou het te ver voeren om van een waarnemer tevens statenlid te verlangen dat hij zijn statenlidmaatschap opzegt. Overigens zal de situatie dat in geval van kortdurende ontstentenis van de commissaris ook alle gedeputeerden verhinderd zijn het ambt van commissaris waar te nemen, een zeldzame zijn, zoals deze leden zelf ook al opmerkten.

Voor de vragen van de leden van de D66-fractie met betrekking tot de vervanging van de Commissaris van de Koningin als statenvoorzitter zij verwezen naar paragraaf 3.6.

HOOFDSTUK 6 REKENKAMER

Verplichte karakter rekenkamer

De leden van de fracties van VVD, PvdA, GroenLinks en D66 vroegen waarom er naast de onafhankelijke rekenkamer geen mogelijkheid is opengelaten voor een rekenkamerfunctie.

De bepalingen over de rekenkamer in het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur zijn zoveel mogelijk gelijk aan die over de rekenkamer in de Wet dualisering gemeentebestuur. De enige afwijking is dat er voor provincies geen optie is opengelaten voor een rekenkamerfunctie. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat ik bijzonder hecht aan een onafhankelijke rekenkamer. Voor de argumentatie voor een onafhankelijke rekenkamer sluit ik mij aan bij de argumenten die mijn ambtsvoorganger hiervoor heeft uiteengezet op bladzijde 15 van de memorie van toelichting. Van belang daarbij is dat de provincies blijkens het rapport van de commissie Van Bergen zelf opteren voor een onafhankelijke rekenkamer. Ten slotte meen ik dat ook de schaalgrootte van provincies aanleiding geeft om – in afwijking van het lokale niveau – de rekenkamer verplicht te stellen. Er is derhalve geen reden de mogelijkheid tot een rekenkamerfunctie op te nemen.

Mogelijkheden om rekenkamer vorm te geven

Provincies kunnen ervoor kiezen zelf een onafhankelijke rekenkamer op te richten of samen met andere provincies en/of gemeenten een onafhankelijke rekenkamer op te richten. Deze drie mogelijkheden hebben tot diverse vragen geleid van leden van de fracties van CDA, D66, GroenLinks, de ChristenUnie en de SGP over de wenselijkheid van deze drie vormen en over wie de rekenkamer kan bemensen.

De leden van de fractie van D66 vroegen in dit verband naar de mogelijkheden van samenwerking tussen een provinciale rekenkamer en rekenkamerfuncties.

Omdat een provincie alleen voor een onafhankelijke rekenkamer kan kiezen, ongeacht met wie er wordt samengewerkt, is de combinatie rekenkamer en rekenkamerfunctie bij een dergelijke samenwerkingsverband niet mogelijk. In artikel 79n is verder opgenomen dat bij samenwerking met een gemeente een raadslid van de desbetreffende gemeente geen lid mag zijn van de rekenkamer.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de herkenbaarheid van de bestuurslagen en mogelijke conflicten van belangen.

Gezien de onafhankelijkheid van de rekenkamer zie ik geen principiële bezwaar in een rekenkamer die door provincies en gemeenten samen worden opgericht. De onafhankelijkheid staat borg voor het voorkomen van mogelijke belangenconflicten. De rekenkamer zal voorts onderzoek doen naar het gevoerde bestuur van de provincie(s) en de gemeente(n). Dit kan via afzonderlijke onderzoeken, maar al naar gelang het onderwerp ook via een gecombineerd onderzoek. Dit behoeft de herkenbaarheid van de provincie of gemeente niet te schaden.

De leden van de fractie van de SGP vroegen of een samenwerking tussen provincie en gemeenten in een andere provincie mogelijk is.

Dit is inderdaad mogelijk, maar ligt alleen voor de hand als de gemeente op korte afstand van de provincie ligt en als er voordelen in de samenwerking worden gezien, bijvoorbeeld omdat de gemeente van vergelijkbare grootte is als de provincie.

De leden van de fractie van het CDA stelden dat het in theorie mogelijk is dat er één rekenkamer voor alle gemeenten en provincies wordt gevormd. Eén rekenkamer voor alle provincies en gemeenten is theoretisch inderdaad niet uitgesloten. Vooralsnog is er echter geen reden aan te nemen dat er een rekenkamer van een dergelijke omvang wordt gevormd. In de praktijk zullen provincies en gemeenten vermoedelijk (vooral) samenwerking zoeken binnen de eigen overheidslaag. Ik zie echter geen bezwaren tegen één rekenkamer voor alle provincies en gemeenten. Gezien het voorgaande bestaan er mijns inziens geen redenen om een grens te stellen aan bijvoorbeeld het aantal gemeenten en provincies dat kan samenwerken, te meer daar dit zou indruisen tegen de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Het lidmaatschap van de rekenkamer

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen wie lid kunnen zijn van een onafhankelijke rekenkamer. Voorts vroegen zij naar de rol van de Algemene Rekenkamer.

Iedereen kan lid zijn van een onafhankelijke rekenkamer, uitgezonderd personen met bepaalde functies genoemd in artikel 79f respectievelijk 79n, waaronder bijvoorbeeld statenleden en gedeputeerden uit de eigen provincie. Voor de Algemene Rekenkamer is geen rol weggelegd op provinciaal niveau; de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer strekt zich niet uit tot provincies.

Overgangsregeling rekenkamer

De leden van de fracties van CDA en SGP vroegen waarom de rekenkamer pas per 1 januari 2007 verplicht is.

De bepalingen over de rekenkamer in het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur zijn analoog aan die in de Wet dualisering gemeentebestuur. Voor gemeenten geldt de verplichting vanaf 1 januari 2006. Voor provincies is voor eenzelfde invoeringstermijn gekozen. Deze termijn is ruim om (gemeenten) provincies de mogelijkheid te geven de diverse nieuwe verplichtingen in een duaal stelsel getemporeerd en met de

nodige zorgvuldigheid in te voeren. Het staat provincies overigens vrij eerder een rekenkamer op te richten overeenkomstig de nieuwe bepalingen.

Bevoegdheden rekenkamer

De leden van de fractie van het CDA vroegen hoe ver de bevoegdheden van de rekenkamer reiken.

De bepalingen omtrent de bevoegdheden van de rekenkamer in het wetsvoorstel zijn analoog aan die in de Wet dualisering gemeentebestuur, en zijn opgenomen in de artikelen 183 tot en met 186. Grofweg heeft de rekenkamer de bevoegdheid tot het doen van onderzoeken naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur met dien verstande dat de controle op de jaarrekening ex artikel 217, tweede lid, niet tot het rechtmatigheidsonderzoek valt. Voorts is de rekenkamer bevoegd tot het onderzoeken van alle documenten die berusten bij het provinciebestuur, verstrekt het provinciebestuur alle inlichtingen die de rekenkamer vraagt en heeft de rekenkamer op grond van artikel 185 onder andere bevoegdheden ten aanzien van openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen en naamloze en besloten vennootschappen waar de provincie ten minste vijftig procent van de aandelen van in handen heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen of de stedelijke regio's niet ook een rekenkamer zouden moeten hebben, omdat ze in sommige opzichten vergelijkbaar zijn met provincies.

Mijn ambtsvoorganger heeft bij de behandeling van de Wet dualisering gemeentebestuur in de Tweede Kamer een notitie toegezegd over de gevolgen van de dualisering voor de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In juli jl. heeft hij een concept-notitie over dit onderwerp voor advies gezonden naar onder meer het IPO en de VNG. Na de verwerking van deze adviezen zal ik de notitie naar de Tweede Kamer zenden. In deze notitie komt ook de wenselijkheid van een rekenkamer voor intergemeentelijke samenwerking aan de orde. Overigens merk ik op dat voor zover het de betrokkenheid van het «eigen» gemeente- of provinciebestuur betreft de rekenkamer van een aan een gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeente of provincie een onderzoek kan instellen naar het door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling gevoerde bestuur.

Middelen voor de rekenkamer

De leden van de CDA-fractie vroegen naar het ter beschikking stellen van de middelen voor de rekenkamer door provinciale staten.

Provinciale staten hebben het budgetrecht en stellen derhalve de begroting vast met daarin opgenomen een bedrag voor de rekenkamer. Artikel 79j bepaalt dat het vaststellen van de benodigde middelen gebeurt na overleg met de rekenkamer. Voorts bepaalt artikel 79j dat de rekenkamer voldoende middelen en personeel dient te hebben om haar taken te kunnen voldoen.

Benoeming van het personeel van de rekenkamer

De leden van de fractie van de SGP vroegen waarom personeel door gedeputeerde staten wordt benoemd en welke praktische redenen daaraan ten grondslag liggen.

Bij praktische redenen kan gedacht worden aan de ondersteuning door personeelszaken. Indien de rekenkamer zelf het personeel benoemt dienen ze zelf iemand voor personeelszaken in dienst te hebben. Met het

oog op de doelmatigheid zullen met name personeelszaken, computer-ondersteuning en dergelijke met de provincie worden gedeeld. De waarborg voor onafhankelijkheid van de rekenkamer is opgenomen in de regeling met betrekking tot onverenigbare functies, in de bepalingen dat de leden van de rekenkamer door provinciale staten worden benoemd en vloeit ook voort uit de bepaling dat ambtenaren uitsluitend verantwoording schuldig zijn aan de rekenkamer.

HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE GEVOLGEN

Artikel 2 Financiële-verhoudingswet

Alle fracties vroegen naar de financiële consequenties van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur. Met name de leden van de fractie van GroenLinks vroegen daarbij naar de strekking van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet.

Ik wil er hier in de eerste plaats op wijzen dat artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet bepaalt dat de financiële gevolgen van beleidsvoornemens van het Rijk die leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten inzichtelijk gemaakt moeten worden door het Rijk. Voorts dient het Rijk aan te geven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Dit betekent dat het niet noodzakelijk zo is dat alle kosten door het Rijk moeten worden vergoed. Artikel 2 laat uitdrukkelijk de ruimte dat provincies/gemeenten de bekostiging doen uit de eigen middelen.

In de tweede plaats is er overleg gaande met het IPO om de financiële consequenties van het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur in kaart te brengen. Het betreft hier de meerkosten boven die van de ontvlechting.

Meerkosten dualisering

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een overzicht van de mogelijke meerkosten. Deze leden vroegen ook waarom de inschatting van de kosten van de rekenkamer door de commissie Van Bergen niet is meegenomen.

Het gaat met name om de kosten voor de griffier, uitbreiding van de taken van de Commissaris van de Koningin en het onderzoeksrecht. Een definitief overzicht is pas te geven als het overleg met het IPO is afgerond. De inschatting van de kosten van de rekenkamer wordt bij dit overzicht meegenomen.

De resultaten van de inventarisatie naar de meerkosten door het IPO zijn, zoals hierboven aangegeven, niet, zoals de leden van de fracties van het CDA, de ChristenUnie en de SGP vroegen, al voor de zomer bekend. Hiervan was slechts in een beginstadium sprake. De huidige stand van zaken is dat het IPO een enquête naar de provincies heeft gestuurd. De eerste resultaten van die enquête zijn door het IPO ontvangen. Vervolgvast overleg en standaardisering van de kosten dient nog plaats te vinden. De definitieve resultaten worden in het najaar verwacht.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom voor wat betreft de compensatie van de meerkosten niet is aangesloten bij de procedure, zoals gevolgd voor de gemeenten.

Vanwege het kleinere aantal provincies is het mogelijk om bij de provincies al voor de inwerkingtreding verantwoorde schattingen van de kosten te maken. Bij de gemeenten is dat niet het geval en zal er monitoring achteraf plaatsvinden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vroegen, in verband met de financiële gevolgen, naar de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat de vermindering van het aantal leden van de provinciale staten regelt (Kamerstukken 27 214). Zij begrepen niet goed waarom de invoering van die wijziging van de Provinciewet niet zal leiden tot een verandering in het Provinciefonds.

De beide wetsontwerpen zijn eigenstandige voorstellen met eigen overwegingen. Er is uiteraard een zekere samenhang in die zin dat beide wetsvoorstellen beogen te komen te een beter functionerend provinciaal bestuur. Het wetsvoorstel tot vermindering van de omvang van de staten heeft tot doel een slagvaardiger en efficiënter bestuur te realiseren. Het onderhavige wetsvoorstel tot dualisering van het provinciebestuur voorziet onder meer in een ontvlechting van het provinciaal bestuur. Beide wetsvoorstellen hebben bijkomende gevolgen voor de budgetten benodigd voor de vergoedingen voor de werkzaamheden. Aangezien door de ontvlechting de gedeputeerden niet meer tevens statenlid zijn, zullen er meer statenleden zijn die de vergoeding voor het statenlidmaatschap ontvangen. Dit brengt extra kosten met zich mee. In de memorie van toelichting is aangegeven dat in verband met deze extra kosten structureel 900 000 euro per jaar aan het Provinciefonds zal worden toegevoegd. Het wetsvoorstel tot vermindering van het aantal statenleden brengt daarentegen besparingen met zich mee. Ik zou daaromtrent willen verwijzen naar de behandeling van dat wetsvoorstel. Overigens is daarbij aangegeven dat voor de als gevolg van het wetsvoorstel vrijkomende middelen nog geen definitieve bestemming is bepaald. De middelen blijven beschikbaar in het Provinciefonds. Indien beide wetsvoorstellen tot wet worden verheven en in werking treden, dienen voor de precieze berekening van de financiële consequenties voor het Provinciefonds de effecten van beide wetsvoorstellen in samenhang te worden gezien.

HOOFDSTUK 8 INWERKINGTREDING, OVERGANGSRECHT EN EVALUATIE

Overzicht overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering om een overzicht van artikelen en/of onderdelen uit het voorliggende wetsvoorstel die niet op 12 maart 2003, maar op een later tijdstip in werking treden. Deze leden vernamen graag tevens voor deze artikelen en/of onderdelen afzonderlijk het (afwijkende) tijdstip waarop de regering voornemens is deze van kracht te laten worden.

Het voornemen bestaat om alle artikelen en onderdelen van de wet op één uitzondering na op 12 maart 2003 in werking te laten treden. Dit wil niet zeggen dat de provinciebesturen met ingang van deze datum gelijk aan al deze artikelen en onderdelen van het wetsvoorstel moeten voldoen. Het wetsvoorstel voorziet namelijk in de artikelen VII tot en met XVI in een uitgebreid overgangsregime. Zo is de provinciale rekenkamer eerst met ingang van 1 maart 2007 verplicht en hebben provinciebesturen nog tot 12 maart 2004 de tijd om een statengriffier te benoemen. Voor het gemeentelijk niveau bevatte de Wet dualisering gemeentebestuur geen overgangsregelingen met betrekking tot de rekenkamerfunctie en de raadsgriffier. Deze zijn vervolgens wel opgenomen in het voorstel voor de Aanpassingswet dualisering gemeentebestuur opgenomen (Kamerstukken II, 2001/02, 28 243, nrs. 1–2). Dit is dan ook de reden dat de artikelen met betrekking tot de rekenkamerfunctie en de raadsgriffier niet op 7 maart jl. in werking zijn getreden, doch gelijktijdig met deze Aanpassingswet van kracht zullen worden. Naar aanleiding van deze

ervaringen heeft mijn ambtsvoorganger veel aandacht besteedt aan het overgangsrecht in onderhavig wetsvoorstel. Provinciebesturen kunnen derhalve met ingang van 12 maart 2003 volgens de nieuwe wet te werk gaan, maar voor betreft enkele onderdelen zijn zij hiertoe niet met ingang van 12 maart 2003 verplicht. Voor de verschillende onderdelen waarvoor een overgangstermijn geldt is onderstaand een schema opgenomen.

Omschrijving onderdeel/maatregel	Wanneer?	Waar? Artikelnummer in Provinciewet of wetsvoorstel
verbod gedeputeerden en CdK om lid te zijn van statencommissies instelling provinciale rekenkamer door PS	20-3-2003 (eerste samenkomst PS) uiterlijk 1-1-2007	artikel 80 lid 2 artikel 79a t/m 79o en artikel 183 t/m 186/artikel VIII wetsvoorstel
benoemen statengriffier door PS	Uiterlijk 12-3-2004	artikel 97 en 104/artikel IX wetsvoorstel
herziening commissiestelsel (o.m. ieder orgaan stelt eigen commissie in, staten- leden en gedeputeerden over en weer geen lid van elkaars commissies)	afhankelijk van soort commissie	artikel 80 – 82/artikel XII – XIV wetsvoorstel
invoering statencommissies-nieuwe stijl	20-3-2003 (eerste samenkomst PS) Uiterlijk 12-3-2005	artikel 80/artikel XIV wetsvoorstel artikel 81/artikel XII wetsvoorstel
invoering bestuurscommissies-nieuwe stijl ¹ invoering andere commissies-nieuwe stijl ⁷ nieuwe regeling m.b.t. vaststellen jaarrekening (o.m. eerdere vaststelling, introductie indemniteitsprocedure en nieuwe eisen accountantsverklaring en verslag van bevindingen)	Uiterlijk 12-3-2005 met ingang van de jaarrekening over 2004	Artikel 82/artikel XIII artikelen 201–205 en 217/artikel X wetsvoor- stel
nieuwe regeling m.b.t. inrichting begroting en jaarstukken	met ingang van de begroting en de jaarrekening over 2004	artikel 190 (Besluit begroting en verant- woording provincies en gemeenten)
gedragscode gedeputeerden*	uiterlijk 12-3-2004	artikel 40c lid 2/artikel VII lid 2 en 3
gedragscode CdK*	uiterlijk 12-3-2004	artikel 68 lid 2/artikel VII lid 2 en 3
gedragscode statenleden*	uiterlijk 12-3-2004	artikel 15 lid 3/artikel VII lid 2 en 3
nadere regeling behandeling initiatiefvoor- stellen	uiterlijk 12-3-2004	artikel 143a lid 2 en 3/artikel VII lid 2
nadere regeling behandeling amendemen- ten	uiterlijk 12-3-2004	artikel 143b lid 2/artikel VII lid 2
verordening ambtelijke bijstand (incl.frac- tieondersteuning)	uiterlijk 12-3-2004	artikel 33 lid 3/artikel VII lid 2
nadere regeling recht van interpellatie	uiterlijk 12-3-2004	artikel 151 lid 2/artikel VII lid 2
verordening met betrekking tot onderzoekscommissie	voordat besluit tot houden onderzoek wordt genomen	artikel 151a lid 8
verordening inzake uitgangspunten financieel beleid en regels voor financieel beheer en inrichting financiële organisatie	vóór vaststelling begroting 2004, doch uiterlijk 15-11-2003	artikel 216/artikel VII, lid 1
verordening inzake externe controle op financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie (aanscherpen accountantscontrole)	vóór vaststelling begroting 2004, doch uiterlijk 15-11-2003	artikel 217/artikel VII, lid 1
verordening m.b.t. doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken van GS*	uiterlijk 12-3-2004	artikel 217a lid 1/artikel VII, lid 2 en 3
vaststelling door PS van instructie griffier en nadere regels over vervanging griffier	uiterlijk 12-3-2004, of zodra is besloten tot aanstelling griffier	artikel 104a lid 2, artikel 104d lid 1

Omschrijving onderdeel/maatregel	Wanneer?	Waar? Artikelnummer in Provinciewet of wetsvoorstel
vaststelling door GS van instructie secretaris en nadere regels over vervanging secretaris	uiterlijk 12-3-2004, of zodra is besloten tot aanstelling griffier	artikel 100 lid 2, artikel 103 lid 2

¹ Voor alle maatregelen met een asterisk geldt dat PS kan besluiten de invoeringstermijn met een jaar te verlengen.

² NB: Bestuurscommissies die vóór 12 maart 2003 op grond van de «oude» Provinciewet zijn ingesteld, kunnen nog tot uiterlijk 12 maart 2005 blijven functioneren. Bestuurscommissies die op of na 12 maart 2003 worden ingesteld, dienen overeenkomstig de nieuwe regels te worden ingesteld.

³ NB: Andere commissies (bijv. bezwaarschriftencommissie, klachtencommissie, monumentencommissie) behoeven eerst met ingang van 12 maart 2005 aan de nieuwe regels te voldoen. Dit geldt ook voor andere commissies die na 11 maart 2003 worden ingesteld.

Dag van kandidaatstelling statenverkiezingen 2003

Zoals gezegd bestaat er één uitzondering op de regel dat de artikelen en onderdelen van de wet op 12 maart 2002 in werking treden. Dit betreft artikel III, eerste lid, van het wetsvoorstel. Dit lid regelt de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming voor de statenverkiezingen in 2003. In de memorie van toelichting heb ik uiteengezet waarom het nodig is om deze voorziening in het wetsvoorstel op te nemen. Aangezien op grond van artikel III, eerste lid, de dag van kandidaatstelling op 27 januari 2003 valt, zal dit artikel uiteraard enige tijd voor deze datum in werking moeten treden. Dit betekent overigens eveneens dat de wet uiterlijk begin december in het Staatsblad dient te staan. Gemeenten én politieke partijen dienen immers tijdig te weten wanneer de dag van kandidaatstelling en daarmee de dag van stemming plaatsvindt. Daarbij komt dat de laatste datum waarop de aanduiding van een politieke partij voor deze verkiezing geregistreerd kan worden, bepaald wordt door middel van een «terugrekening» vanaf de dag van kandidaatstelling. Registratieverzoeken die na de drieënveertigste dag voor de kandidaatstelling worden ingediend, blijven voor de daarop volgende verkiezing buiten beschouwing. Indien de dag van kandidaatstelling verschuift van dinsdag 21 januari 2003, naar maandag 27 januari 2002, heeft dit uiteraard eveneens consequenties voor deze uiterste datum.

Evaluatie

De leden van de fractie van het CDA stelden verschillende vragen over de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel (artikel XVI). Ik geef deze leden graag toe dat de memorie van toelichting ten onrechte is gesteld dat de evaluatieperiode ruim drie jaren zal beslaan en dat eerder sprake is van krap drie jaren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of vooraf kan worden aangegeven welke doelen worden gesteld zodat daadwerkelijk in beeld kan worden gebracht waaraan de werking van de wet kan worden getoetst.

Bij wetsevaluatie zal in eerste instantie worden onderzocht of de nieuwe wettelijke bepalingen in de praktijk zijn geïmplementeerd en werken conform de bedoelingen van de wetgever. Daarnaast zal het onderhavige evaluatie-onderzoek ook betrekking hebben op de meer culturele aspecten van de dualisering. Ik zeg de leden van de CDA-fractie dan ook toe dat de resultaten van de Vernieuwingsimpuls dualisering provinciale democratie bij de evaluatie zullen worden betrokken. In zijn algemeenheid is het niet goed mogelijk om vooraf precies beschreven doelen te evalueren. Daarvoor zijn de doelstellingen van de dualisering van het provinciebestuur te breed. Overigens ben ik van oordeel dat het vooraf beschrijven van

doelen ook niet per definitie leidt tot een betere toetsbaarheid van de resultaten van de dualisering van het provinciebestuur.

Ook zullen vanzelfsprekend de resultaten van de evaluatie van de Wet dualisering gemeentebestuur worden betrokken bij de evaluatie van de Wet dualisering provinciebestuur en zo nodig worden vertaald, zo antwoord ik deze leden op een daarop betrekking hebbende vraag.

HOOFDSTUK 9 ARTIKELGEWIJS

Artikel I

Onderdeel D

Artikel 13

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 13 zij verwezen naar paragraaf 3.3.

Onderdeel F

Artikel 15, derde lid

De leden van de ChristenUnie informeerden naar het opstellen van gedragscodes. Ze stelden de vraag of hiervoor geen aanwijzingen of minimale criteria zouden moeten worden gegeven, omdat er naar hun mening gedragsregels zijn aan te geven die voor alle statenleden zouden moeten gelden. Daarbij verwezen zij naar andere gedragscodes (bijvoorbeeld voor ambtenaren) en de wettelijke regeling inzake onverenigbare functies. Het behoort in zijn algemeenheid tot de autonomie van de lokale overheden om het integriteitsbeleid uit te werken in concrete maatregelen. Ik acht het dan ook van belang dat de lokale volksvertegenwoordigingen zelf de gedragscodes opstellen. Ingevolge de dualiseringswetgeving wordt het stellen van gedragscodes voor politieke ambt dragers verplicht. In provincies en gemeenten wordt op dit moment gewerkt wordt aan het invoeren en vervolmaken van regels en gedragcodes. Met de leden van de Christen-Unie ben ik het echter zeer eens dat richtlijnen of voorbeelden daarbij van (praktisch) nut kunnen zijn. Daartoe is in samenwerking met de VNG en het IPO de publicatie «Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies» uitgebracht. Die is ook aan uw Kamer gezonden. Deze handreiking bevat onder meer aanbevelingen en model gedragscodes.

Onderdeel M en N

Artikel 35 en 35a

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot de artikelen 35 en 35a zij verwezen naar paragraaf 4.1.

Artikel 35b

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 35b, zij verwezen naar paragraaf 4.1.

Onderdeel O

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 36 zij verwezen naar paragraaf 4.1.

Onderdeel GG

Artikel 75

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 75 zij verwezen naar paragraaf 4.2.

Onderdeel JJ

Artikel 79j

Voor de beantwoording van de vraag met betrekking tot artikel 79j zij verwezen naar hoofdstuk 6.

Onderdelen KK, LL en MM

Artikel 80

De leden van GroenLinks vroegen of de figuur bestaat van niet PS-leden die in commissies plaatsnemen, vergelijkbaar met de duo's op gemeentelijk niveau. Tevens vroegen zij welke regeling voor hen is getroffen. Net als op gemeentelijk niveau, bestaat op provinciaal niveau de mogelijkheid dat in een door provinciale staten ingestelde commissies niet-statenleden plaatsnemen. In de praktijk komt dit ook wel voor. Provinciale staten zijn er op grond van het wetsvoorstel – net als thans overigens – vrij in om niet-statenleden tot lid van een statencommissie te benoemen, met dien verstande dat de voorzitter van een statencommissie altijd lid van provinciale staten moet zijn. Daarnaast kunnen gedeputeerden geen zitting nemen in een door provinciale staten ingestelde commissie. Dit is alleen anders voor de door provinciale staten ingestelde bezwaarschriften of klachtencommissie. Op grond van artikel 94 van de Provinciewet kan aan leden van provinciale commissies die geen statenlid of gedeputeerde zijn een bij provinciale verordening vast te stellen vergoeding worden toegekend. Dit geldt zowel voor statencommissies, bestuurscommissies als andere commissies in de zin van artikel 82 van de Provinciewet.

Artikel 81

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar voorbeelden van het instellen van bestuurscommissies van provinciale staten. In dit verband vroegen zij tevens in welke gevallen de instelling van bestuurscommissies wenselijk is.

Mijn voorzichtige inschatting is dat het momenteel niet vaak voorkomt dat provinciale staten bestuurscommissies instellen. In een dualistisch stelsel waarin de bestuursbevoegdheden bij gedeputeerde staten berusten, ga ik er vanuit dat het aantal door provinciale staten ingestelde bestuurscommissies helemaal minimaal zal zijn. Ik kan nauwelijks bevoegdheden van provinciale staten noemen die zich na de inwerkingtreding van de Wet dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden lenen voor overdracht aan een bestuurscommissies. Met name bevoegdheden waarbij sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen lenen zich voor overdracht aan een bestuurscommissie. In een dualistisch stelsel berusten deze bevoegdheden bij gedeputeerde staten.

Artikel 82

De leden van de fractie van GroenLinks wilden voorts weten welke betekenis de dualisering van het provinciebestuur heeft voor de vormgeving van het bezwaar en beroep op gedeputeerde staten en provinciale staten.

Het wetsvoorstel dualisering provinciebestuur als zodanig beoogt geen wijziging te brengen in de vormgeving van het bezwaar tegen besluiten van gedeputeerde staten en provinciale staten. Op grond van het voorgestelde 82, tweede lid, blijft het mogelijk dat provinciale staten en gedeputeerde staten een gezamenlijke bezwaarschriftencommissie instellen waarin statenleden zitting nemen.

Ten aanzien van administratief beroep is van belang dat met het wetsvoorstel door de schrapping van artikel 148 provinciale staten niet langer beroep op zich open kunnen stellen van krachtens deze verordeningen door gedeputeerde staten of de commissaris van de Koningin genomen besluiten. Provinciale staten zijn niet langer primair bestuurlijk orgaan – hun hoofdtaak is veeleer gelegen in kaderstelling en controle. Vanuit dat uitgangspunt ligt een rol als instantie voor administratief beroep niet erg voor de hand.

Onderdeel PP

Artikel 93

Voor de beantwoording van de vragen over artikel 93 van de Provinciewet, zij verwezen naar paragraaf 3.5. met betrekking tot de rechtspositie van statenleden.

Onderdeel SSS

Artikel 175

Voor de beantwoording van de vragen met betrekking tot artikel 175 zij verwezen naar paragraaf 5.1.

Onderdeel BBBB

Artikel 216

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen naar het financieel beheer en beleid en dan met name naar de treasuryfunctie. Een en ander naar aanleiding van de zogenoemde Ceteco-affaire.

De Wet fido regelt de risico's die verbonden zijn aan de zogenoemde treasuryfunctie. Bij deze functie gaat het er in de kern om dat de ontvangsten en uitgaven van geldmiddelen niet synchroon loopt. Dit betekent in de praktijk dat gemeenten lenen en/of geld (overtollige) middelen uitzetten. Een goede uitoefening van de treasuryfunctie – bij een verantwoord risicoprofiel – kan een provincie geld besparen. De Wet fido regelt de grenzen van het risicoprofiel van de leningen en de uitzettingen, met name door de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. Bij de Ceteco-affaire ging het niet om de treasuryfunctie, maar om een actieve bankiersfunctie: actief gelden aantrekken om deze profijtelijk uit te zetten. De Wet fido verbiedt de bankiersfunctie.

Tegelijkertijd met de Wet fido zijn de Gemeentewet en de comptabiliteitsvoorschriften gewijzigd. In artikel 216 van de Provinciewet is de verplichting opgenomen dat de verordening die het financieel beheer regelt tenminste een aantal regels inzake de financiering bevatten. Deze regels worden ook wel het treasurystatuut genoemd. Provinciale staten leggen met dat statuut een kader en uitgangspunten vast – waarbij de Wet fido leidend is – waarbinnen de gedeputeerden de financieringsfunctie (treasury functie) uitoefenen. De comptabiliteitsvoorschriften bevatten nu een bepaling dat de begroting en het jaarverslag een treasuryparagraaf dient te bevatten. Daarin gaan gedeputeerde staten in op de uitvoering

van het treasury-beleid dat binnen de kaders van het treasurystatuut dient te geschieden.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in februari 2000 de Handreiking Treasury gezonden naar de provincies. Daarin is ingegaan op de achtergronden van het treasury-beleid. Daarnaast bevat de handreiking concrete voorbeelden voor een treasurystatuut en voor de treasuryparagraaf. In september 2000 is wederom een circulaire aan de provincies verzonden met nadere informatie over de treasuryfunctie.

De eerder genoemde verordening uit hoofde van artikel 216 van de Provinciewet dient naar de toezichthouder (de Minister van BZK) gezonden te worden. Deze geeft zo nodig een oordeel over de kwaliteit van de verordening. De treasurystatuten van de provincies worden actief beoordeeld. Daarnaast is het beleidskader financieel toezicht provincies aangepast aan de vereisten uit hoofde van de Wet fido. Over deze zaken wordt gerapporteerd in de jaarlijkse brief aan de kamer over het financieel toezicht op de provincies. Het hier geschetste beeld is grosso modo ook van toepassing op de gemeenten waarbij het toezicht ligt bij de provincies.

Onderdeel DDDD

Artikel 217a

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom er bij provincies geen VBTB-traject wordt geïntroduceerd in plaats van het onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid in het voorgestelde artikel 217a. Bij provincies wordt, net zoals bij gemeenten, een traject geïntroduceerd dat vergelijkbaar is met het VBTB-traject. Dit gebeurt via het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Dit besluit zal het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 vervangen. Bedoeld besluit, dat nu voorligt bij de Raad van State, maar waarvan in januari 2002 een conceptversie is verschenen dat voor advies is voorgelegd aan de VNG, het IPO en de Rfv, zal voorschrijven dat provincies in hun begroting per programma aangeven wat ze willen bereiken, wat ze daarvoor willen doen en wat de kosten zijn. In het jaarverslag dienen die vragen vervolgens te worden beantwoord. Door deze opzet zal de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid meer aandacht krijgen. Naast dit traject is er het voorgestelde artikel 217a. Op grond van dit artikel verrichten gedeputeerde staten onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur. Dit artikel biedt ruimte voor het doorlichten van (langlopend) beleid of van de diverse diensten. Stelselmatige aandacht voor doelmatigheid en doeltreffendheid is van wezenlijk belang voor het openbaar bestuur.

Artikel III

Voor de beantwoording van de vragen over artikel III zij verwezen naar paragraaf 3.2.

Artikel VII–XVII

Voor de beantwoording van de vragen over de artikelen VII – XVII zij verwezen naar hoofdstuk 8.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes