

27 214

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

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 8 februari 2002

De memorie van antwoord gaf de leden van de commissie nog aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** merkten op dat een belangrijk argument voor het voorstel in zowel memorie van toelichting als memorie van antwoord wordt gevormd door de vergelijking van provinciale met groot-gemeentelijke takenpakketten en de ledenaantallen van de desbetreffende gemeenten. Deze leden vroegen zich af of hierbij ook rekening gehouden was met het bestaan van deelraden in de grote gemeenten? Tevens wilden zij de relativiteit van de argumentatie nog eens onderstrepen: men zou ter vergelijking immers ook het voorbeeld kunnen aanhalen van een nationaal parlement van 225 leden met een indrukwekkend takenpakket voor geheel Nederland.

De leden van deze fractie hadden de vraag gesteld of er niet aanleiding is tot een evaluatie en tot een wetsvoorstel m.b.t. de nevenfuncties van statenleden, waarbij het statenlidmaatschap wordt gecombineerd met de functies van raadslid, gemeenteambtenaar, waterschapsbestuurder, burgemeester en medewerker van een door de provincie gesubsidieerde instelling. De minister deelde mede daartoe op dit moment geen aanleiding te zien. De minister wees er op, dat de genoemde nevenfuncties niet onverenigbaar zijn met het statenlidmaatschap en dat indien in incidentele gevallen sprake is van een belangenverstremgeling artikel 15 en artikel 28 van de Provinciewet voldoende waarborgen bieden voor onpartijdige besluitvorming door provinciale staten. Tevens verwees de minister naar de in samenwerking met VNG en IPO samengestelde handreiking Integriteit waarin de materie ook aan de orde is.

Genoemde leden wilden hierover nog de volgende vragen stellen: Artikel 15 en artikel 28 bieden inderdaad bepalingen die de vermenging van belangen moeten voorkomen. Bepalingen aangaande incompatibiliteiten en verboden handelingen liggen echter niet zwart-wit, en het is niet steeds duidelijk wanneer dat nu precies het geval is. Tegelijk kunnen inbreuken op stemrecht slechts worden aanvaard op grond van zo eenduidig mogelijke objectieve criteria. De jurisprudentie dienaangaande is bovendien ook niet eenduidig. (De Kroonjurisprudentie ter zake is veel

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Bierman (OSF), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD) (plv. voorzitter), Ruers (SP), Terlouw (D66), Pastoor (CDA), Bemelmans-Vidéc (CDA), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter).

lankmoediger dan die van de Afdeling Rechtspraak).

Lezing van de handreiking Integriteit van bestuurders leidt tot de volgende bevindingen:

De handreiking bespreekt sub 2.5 belangenverstrengeling door nevenfuncties en wijst er op dat «Als bepaalde nevenfuncties niet wettelijk zijn verboden dat nog niet betekent dat de uitoefening daarvan nooit zou kunnen leiden tot belangenverstrengeling. De handreiking beveelt aan om naar analogie van de Ambtenarenwet in aanvulling op de wettelijke bepalingen in de Gemeentewet en Provinciewet voor gedeputeerden en wethouders (uit de inleiding blijkt dat deze bepalingen «waar mogelijk van overeenkomstige toepassing kunnen zijn op raads- en staatsleden) als algemene lijn kunnen worden aangehouden dat hij of zij geen nevenwerkzaamheden verrichten waardoor de goede vervulling van het politieke ambt of het goed functioneren van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met de vervulling van het politieke ambt, niet in redelijkheid zijn verzekerd».

Ook deze formulering laat zeer veel ruimte voor interpretatie.

Evenals de wet wordt in de handreiking gewezen op de noodzaak van openbaarheid waardoor controle mogelijk wordt en zonodig een publiek debat kan volgen. Tevens wordt in verband met de deelname aan stemmingen die betrokkene «rechtstreeks of middelijk persoonlijk aangaat etc.» gewezen op artikel 28 Grondwet en Provinciewet.

In de aanbevelingen die dan volgen wordt gewezen op de noodzaak van vermindering van ook de schijn van belangenverstrengeling en het maken van heldere afspraken over openbare gedragsregels, waartoe een gedragscode wordt uitgewerkt. Ook deelname aan stemmingen ingeval van belangenverstrengeling dient te worden geregeld.

Deze leden wilden de minister dan ook nogmaals vragen nader onderzoek te doen naar de feitelijk bestaande combinaties van functies en de daarmee verbonden risico's van belangenverstrengeling. Zij verzoeken daartoe om te beginnen om een meer inhoudelijke reactie op het rapport van het zgn. Geuzenberaad dat zich veel (geld en) moeite heeft getroost om de problematiek in beeld te brengen. In het licht van bovenstaande wilden zij de minister opnieuw uitnodigen om deze problematiek aan een evaluatie te onderwerpen opdat meer zicht ontstaat op de omvang en ernst ervan.

Tevens wezen zij erop dat ook de gedragscode zoals vervat in de handreiking Integriteit van bestuurders wijst op de noodzaak van regelgeving. Zij wilden de minister vragen of hij geen aanleiding ziet om hier ook vanuit het rijksniveau te komen met nadere regelgeving (in Provincie- en Gemeentewet) waarop de door provincie en gemeente nader te bepalen gedragsregels kunnen worden gestoeld.

De leden van de fractie van de **PvdA** hadden de minister gevraagd om uitleg te verschaffen over de redenering dat een vermindering van het aantal statenleden de controlerende functie van provinciale staten zal versterken. Deze redenering ligt ten grondslag aan het wetsvoorstel, maar werd door de leden van deze fractie niet overtuigend bevonden. Zij konden zich voorstellen dat de voorgestelde vermindering van het aantal statenleden de controle op de bestuurlijke besluitvorming juist zal verzwakken, waardoor het democratische legitimatie van het provinciaal bestuur verder zal afbrokkelen. Het antwoord van de minister heeft de twijfels niet kunnen wegnemen bij de PvdA-fractie. Het enige argument dat de minister in zijn antwoord aandraagt, is een autoriteitsargument. Ter ondersteuning van zijn redenering verwijst de minister naar een drietal adviezen waarin ook is beweerd dat een vermindering van het aantal statenleden zal bijdragen aan de kwaliteit van de controle door provinciale staten. In geen van deze adviezen wordt echter inhoudelijk beargumenteerd waarom een vermindering van het aantal statenleden zal leiden tot

een wijziging in de taakopvatting van de statenleden. Integendeel, uit het door de minister aangehaalde rapport «Tussen staat en electoraat» van de Raad voor het openbaar bestuur blijkt juist dat de bemoeienis van de statenleden met detailkwesties niet samenhangt met het aantal statenleden, maar een gevolg is van ontwikkelingen met betrekking tot de rekrutering van de statenleden. De meeste statenleden hebben tegenwoordig namelijk een ambtelijke achtergrond en bezitten een zekere deskundigheid op het gebied van specifieke bestuurlijke kwesties. Een vermindering van het aantal statenleden zal aan deze achtergrond niets veranderen. Bovendien leidt een toename van de werkdruk van de statenleden er mogelijk toe dat zij enkel blijven steken in detailkwesties omdat zij onvoldoende tijd hebben om zich een algemene visie over het gehele beleid te vormen. Het waarschijnlijke resultaat van dit wetsvoorstel is dus een verkleind college van provinciale staten dat zich – op zijn best – net zomin als nu op de hoofdlijnen van het beleid richt. Het was de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk hoe deze verandering de controlerende functie van provinciale staten ten goede komt. Zij vroegen de minister om nader toe te lichten waarom een vermindering van het aantal statenleden de controlerende functie van provinciale staten zal versterken.

De inperking van de democratische controle op het provinciaal bestuur achtten de leden van de PvdA-fractie extra problematisch in het licht van de verzwaring van de provinciale taak. In zijn reactie op deze visie heeft de minister erop gewezen dat het provinciale takenpakket hoe dan ook veel kleiner is dan het takenpakket van de grote gemeenten. Dat gegeven alleen rechtvaardigt een vermindering van het aantal statenleden niet, in de ogen van de leden van PvdA. De omvang van provinciale staten zou moeten worden bepaald aan de hand van een aantal factoren, waaronder de omvang van het takenpakket en het aantal burgers dat wordt vertegenwoordigd. Als één van die factoren verandert, dient te worden bekeken of het aantal vertegenwoordigers moet worden bijgesteld. De leden van de fractie van de PvdA verbaasden zich erover dat voorgesteld wordt om het aantal statenleden te verminderen op een moment dat de taken van het provinciaal bestuur toenemen. Zij verzochten de minister om duidelijk te maken hoe deze twee ontwikkelingen met elkaar te rijmen zijn.

Tegen het aanhangige wetsvoorstel is, zo merkte het lid van de **OSF** op, mede in relatie tot de voornemens inzake de dualisering van de provinciale staten, het volgende in te brengen. De pluriformiteit die ons politiek bestel kenmerkt, en dus ook de maatschappelijke representativiteit van de provinciale staten, zal afnemen, zo stelde dit lid. Hetzelfde geldt voor het controlerend vermogen van de provinciale staten. Verkleining van het aantal statenzetels is daarbij een kiesdrempelverhoging die tot een toenemend machtsmonopolie van de grote partijen zal leiden. De democratie is hier niet mee gediend. Daarbij moet worden opgemerkt dat er naast verkleining of verdwijning van de «zittende» fracties nog een minder zichtbaar, maar niet minder belangrijk effect optreedt: voor nieuwe partijen wordt het moeilijker om in de provinciale staten te komen. Inhoudelijk gezien dient, zo meende dit lid, de bestuurlijke complexiteit gelijke tred te houden met de complexiteit van de werkelijkheid, anders kan er een gevaarlijk simplisme in de samenleving ontstaan met alle averechtse effecten van dien, gekoppeld aan een toenemende onverschilligheid van de burgerij.

Het verkleinen van de provinciale staten zou het besturen op grote lijnen moeten bevorderen, maar het zijn juist de kleine partijen die vanwege de omvang van hun fractie politiek (wel moeten) voeren op hoofdlijnen. Het effect is zelfs averechts: immers grote partijen blijven over, en kunnen zich des te meer bezig houden met details.

Niet duidelijk is waarom bij de provincie het aantal statenleden verkleind moet worden, terwijl bij de gemeenten het aantal raadsleden (door de

wethouders van buiten) na invoering van dualisme juist meer wordt. Door de invoering van verkleining van de provinciale staten te combineren met dualisme is het niet meer mogelijk de invoering van het dualisme afzonderlijk te evalueren en een afgewogen oordeel te vormen. Daardoor is niet meer na te gaan wat nu het gevolg is van wat. Volgens de emancipatie-effectrapportage '96 heeft een verkleining van de provinciale staten een negatief effect op de participatie van vrouwen in de politiek, wat de betrokkenheid van ongeveer de helft van onze bevolking bij de provinciale politiek niet zal vergroten. Wil de minister op bovenstaande opmerkingen en vragen reageren, zo vroeg dit lid.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen