

Vergaderjaar 1984–1985

18 738

# Instelling van een provincie Flevoland, indeling bij die provincie van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde en overgang naar die provincie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk; tevens houdende wijziging van de Provinciewet en enkele andere wetten (Wet instelling provincie Flevoland)

B

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 7 september 1984

Bij kabinetsmissive van 1 juni 1984, nr. 71, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende de instelling van een provincie Flevoland, indeling bij die provincie van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde en overgang naar die provincie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk; tevens houdende wijziging van de Provinciewet en enkele andere wetten (Wet instelling provincie Flevoland).

1. De Raad van State kan zich verenigen met het voornemen om de nog niet provinciaal ingedeelde vier gemeenten in het gebied Flevoland provinciaal in te delen. Het college constateert daarbij evenwel dat thans «met overtuiging» is gekozen voor de vorming van een nieuwe, zelfstandige (polder)provincie en niet voor toevoeging van Flevoland als geheel aan een bestaande provincie of opdeling daarvan over de aangrenzende provincies.

De Raad merkt hierbij op dat blijkens de lijst van antwoorden onder nr. 46B, behorende bij de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur (kamerstukken II, 1982/83, 17 944, nr. 2), het inwonertal van de nieuwe

provincie naar verwachting het volgende beloop zal hebben:  
1986: circa 189 000  
1990: circa 248 000  
2000 (na): circa 350 000 (kamerstukken II, 1983/84, 17 944, nr. 4, bladzijde 12). Uitgaande van de demografische gegevens, zoals deze vermeld worden in de Structuurschets stedelijke gebieden 1983 (kamerstukken II, 1982/83, 18 048), betekent het vorenstaande, dat het inwonertal van de nieuwe provincie gering zal zijn en in verhouding tot de bestaande provincies ook gering zal blijven. Ook in hoofdstuk 1, ad c, van de memorie van toelichting wordt de geringe bevolkingsomvang als een nadeel signaleerd.

Roept het vorenstaande bij de Raad reeds ernstige twijfel op wat betreft het benodigde draagvlak van de nieuwe provincie, nog ernstiger acht het college het zeer geringe aantal gemeenten dat van de provincie deel zal moeten uitmaken. Aanvankelijk betrof het hier slechts vier gemeenten, thans zes. In de memorie van toelichting wordt de conclusie getrokken, dat door indeling bij de nieuwe provincie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk – hoewel reeds enkele decennia deel uitmakend van de provincie Overijssel en daarop in sterke mate georiënteerd – «ook op korte termijn, voldaan is aan het vereiste van voldoende draagvlak». De Raad kan

deze conclusie echter in genen dele onderschrijven, hierbij ook de verhoudingen in de bestaande provincies betreffende. Ook wanneer, zoals in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting is aangegeven, het Markermeer – hoe de beslissing over inpoldering ook uitvalt – bij de nieuwe provincie wordt ingedeeld, zal ook een eventuele inpoldering op een wijze als thans wordt overwogen, nauwelijks het draagvlak kunnen versterken. De Raad wil er hierbij op wijzen dat een zo gering aantal gemeenten in een provincie gemakkelijk zal leiden tot grensoverschrijdende activiteiten van de zijde van het provinciebestuur en tot competentiegeschillen met de gemeenten. Weliswaar wordt er in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting op gewezen, dat de taakverdeling tussen provincies en gemeenten bij de vigerende bestuursorganisatie het naar de mening van de bewindslieden hoogst onwaarschijnlijk maakt, dat ook een relatief kleine provincie zich al te zeer zou mengen in lokaal-bestuurlijke aangelegenheden. Het college wil er evenwel op wijzen dat, omdat een zodanige scheiding van provinciale en gemeentelijke invloedsferen in sterke mate wordt bepaald door het optreden van een provinciaal bestuur in de praktijk, de structuur een gezonde praktijk mogelijk dient te maken. In feite

wordt de kleinschalige opzet van de nieuwe provincie door de bewindslieden ook erkend, nu ervan wordt uitgegaan dat het aantal gedeputeerden in de nieuwe provincie kleiner moet zijn dan in de bestaande provincies.

Het vorenstaande voert de Raad tot de conclusie dat de grootste twijfel moet worden uitgesproken over de vraag of de nieuw te vormen provincie wel over het minimaal benodigde draagvlak zal kunnen beschikken.

2. De Raad constateert dat het instellen van een provincie Flevoland in feite neerkomt op het creëren van een mini-provincie die naar alle waarschijnlijkheid alle trekken van een regionale «doe-provincie» zal gaan vertonen. Het kabinet heeft echter in de Nota Organisatie Binnenlands Bestuur (kamerstukken II, 1982/83, 17 944, nr. 2) de daarbij passende ideeën en voornemens nadrukkelijk verlaten, en de regionale provincies nieuwe stijl voor de oplossing van de regionale problematiek onnodig en ongewenst verklaard. Dit standpunt is ook nadien door de Minister van Binnenlandse Zaken herhaalde malen bevestigd en geaccentueerd (kamerstukken II, 1982/83, 16 804, nr. 6 en 17 600, nr. 50, en kamerstukken II, 1983/84, 16 804, nr. 12 en nr. 15). Deze beleidsvisie heeft dan ook geleid tot het afzien van de voorgenomen vorming van een provincie Twente en van de splitsing van de provincie Zuid-Holland. Ook ten aanzien van de Agglomeratie Eindhoven – hoewel nu reeds meer inwoners en gemeenten tellend dan de nieuw te vormen provincie, zelfs na het jaar 2000 – heeft de bewindsman uiteindelijk geconcludeerd dat er onvoldoende aanleiding is tot het treffen van een speciale wettelijke regeling (kamerstukken II, 1982/83, 18 452, nr. 1). Gezien in het licht van het vorenstaande beleid is de Raad van mening dat het voorliggende wetsontwerp daarmee in strijd is. Voorts zal de nieuwe provincie blijkens hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting in verband met de omvang van het takenpakket een geringere uitkering uit het Provinciefonds ontvangen dan bij een onverkorte toepassing van de regeling Provinciefonds het geval zou zijn. Hiermee wordt de nieuwe provincie duidelijk in een tweederangspositie geplaatst.

3. Als het belangrijkste argument voor de keuze van een aparte provincie

wordt in hoofdstuk 1, ad c, van de memorie van toelichting aangevoerd «de verwachting dat in een zelfstandige provincie met een eigen provinciaal bestuur een evenwichtig beleid gevoerd zal worden dat bijdraagt tot een harmonische ontwikkeling van het gebied als geheel, waarbij de specifieke eisen van het gebied en zijn sterk groeiende bevolking de volle aandacht krijgen.»

Dit argument acht de Raad niet overtuigend. Veeleer lijkt het voor de hand te liggen om een dergelijk beleid toe te vertrouwen aan de besturen van bestaande provincies. Deze immers beschikken over een schat aan ervaring met het besturen van gebieden, samengesteld uit een veelkleurig palet van aan hun zorgen toevertrouwde gemeenten. Daar komt bij dat de intussen reeds gegroeide en zich nog verder ontwikkelende functiedifferentiatie wijst op een sterke gerichtheid op het «oude land». Hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting noemt de relaties van Lelystad en Almere met de noordelijke vleugel van de randstad Holland en wijst ook op de groeiende recreatieve betekenis van de polderbossen en van de randmeren voor de bevolking van het oude land. De omstandigheid, dat het gebied van de toekomstige provincie een zeer belangrijke functie voor het oude land heeft, leidt op zich zelf echter niet reeds tot de in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting aangegeven conclusie, dat deze functie een samenhangend en vooral ook een eigen beleid voor het geheel van dat gebied tot een zeer belangrijke voorwaarde maakt. Eerder zou uit het voorgaande de conclusie getrokken kunnen worden dat aansluiting moet worden gezocht bij provincies op het oude land, waarvoor immers de provinciaal in te delen gemeenten zo'n grote rol vervullen.

4. Een van de taken, die dan de nieuwe vormen provincie zal toevallen is de waterstaatszorg. Deze omvat het toezicht op de waterschappen – gedacht wordt aan de indeling in slechts enkele waterschappen – en de provinciale taken, neergelegd in een aantal sectorwetten, waaronder de wegzorg. Daar de verschillende polders afzonderlijke waterstaatkundige eenheden zijn, is de indeling in één provincie voor een doelmatige waterstaatszorg niet noodzakelijk. Dit wordt in hoofdstuk 2 van de memorie van toelichting ook geïllustreerd, doordat de voortzetting van de zorg voor het kwaliteitsbeheer in de

Noordoostpolder door het Zuiveringschap West-Overijssel niet onmogelijk wordt geacht. Het wegenstelsel ten slotte heeft niet zodanige specifieke kenmerken dat het van invloed moet zijn op de provinciale indeling.

5. Los van de voorgaande bezwaren tegen de keuze voor de vorming van een nieuwe, zelfstandige provincie noopt de voorgestelde regeling het college nog tot de volgende opmerkingen.

Ter voorbereiding van de instelling van de provincie Flevoland bestaat, aldus het gestelde in hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken een tijdelijk in Lelystad gehuisvest projectbureau Flevoland. Naar het oordeel van de Raad zijn de in de toelichting vermelde taakstelling en de positie van het projectbureau evenwel niet duidelijk. De taakomschrijving «het overigens verrichten van al die werkzaamheden die een goede invoering van de nieuwe provincie per 1 januari 1986 mogelijk maken» geeft zo ruime bevoegdheden, dat daaronder een veelvoud van werkzaamheden kan vallen.

Anderzijds wordt van de werkzaamheden van het projectbureau gesteld, dat deze het in te stellen voorbereidingslichaam niet binden. Naar het de Raad voorkomt, betekent dit dat omtrent de werkzaamheden van het projectbureau grote onzekerheid kan ontstaan door het voorwaardelijk karakter daarvan. Deze werkzaamheden c.q. het resultaat daarvan zijn immers afhankelijk van de instemming achteraf van het voorbereidingslichaam. Een dergelijke onzekerheid acht de Raad niet wenselijk. De Raad is van mening dat aldus bevoegdheden en werkzaamheden van het projectbureau ten opzichte van die van het voorbereidingslichaam onvoldoende duidelijk zijn geregeld. Hierop ware in de memorie van toelichting alsnog in te gaan.

6. Het eerste lid van artikel 15 bepaalt dat tot de datum van instelling voor het grondgebied van de provincie een openbaar lichaam bestaat, genaamd voorbereidingslichaam provincie Flevoland. Artikel 1, tweede lid, van de Wet van 19 januari 1962 (Stb. 11) tot instelling van een gemeente Noordoostpolder en voorlopige indeling van die gemeente bij de provincie Overijssel bepaalt, dat deze gemeente tot de provincie Overijssel behoort, totdat een nadere regeling is getroffen. Het eerdergenoemde artikel

15 regelt niet de indeling van de gemeente Noordoostpolder, maar slechts het bestaan van het voorbereidingslichaam. De nadere regeling, zoals bedoeld in artikel 1, tweede lid, vindt pas plaats op het moment van de instelling van de provincie Flevoland. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente Noordoostpolder zowel tot de provincie Overijssel als tot het voorbereidingslichaam provincie Flevoland zal behoren. Ook de gemeente Urk, die krachtens artikel 7 van de Wet van 29 maart 1950 (Stb. K 113) bij de provincie Overijssel is ingedeeld, zal onder beide eerdergenoemde lichamen vallen.

Blijkens hoofdstuk 3, ad 1, van de memorie van toelichting krijgt het voorbereidingslichaam volgens de voorgestelde wetsbepalingen de uitdrukkelijke taak en de bevoegdheid en middelen om al het voorbereidend werk te verrichten, dat het nodig oordeelt om de geboorte van de nieuwe provincie onder een zo gunstig mogelijk gesternte te doen plaatsvinden. In dit verband bepaalt artikel 16, eerste lid, dat het bestuur van het voorbereidingslichaam de handelingen verricht en de besluiten neemt, die nodig zijn opdat het bestuur van de provincie met ingang van de datum van instelling zijn taken kan verrichten. Gezien deze ruime bevoegdheidstoedeling aan het bestuur van het voorbereidingslichaam rijst de vraag of in dezen competentiegeschillen tussen de provincie Overijssel en het voorbereidingslichaam kunnen ontstaan ter zake de uitoefening van provinciale bevoegdheden in de gemeenten Noordoostpolder en Urk. In dezen moeten, naar het college meent, de verschillende competenties duidelijker aangegeven worden.

7. Blijkens de in hoofdstuk 6 genoemde reacties op het concept-ontwerp van wet zijn Provinciale Staten van Gelderland in dezen niet gehoord. Aangezien deze provincie gezien de artikelen 17, 32 en 37 nauw betrokken is bij de vorming van de provincie Flevoland, ware zulks in de memorie van toelichting te motiveren.

8. In hoofdstuk 6, onder g, van de memorie van toelichting ontbreekt het tweede, inmiddels uitgebrachte advies van de Centrale commissie voor georganiseerd overleg in ambtenarenzaken en de reactie van de bewindslieden daarop. De memorie van toelichting dient hiermee aangevuld te worden.

9. Op grond van artikel 10 kan de Minister van Binnenlandse Zaken afwijken van de in de Kieswet genoemde termijnen. Deze bevoegdheid is te ruim geredigeerd, nu daaronder ook in beginsel de termijnen kunnen vallen, die op grond van artikel H7 van de Kieswet voor het beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State gelden. Afwijking van deze termijnen is in verband met de rechtszekerheid onwenselijk. Artikel 10 ware derhalve te verduidelijken.

Voorts ware in plaats van de in het artikel gegeven blanco norm in de vorm van het woord «zonodig», aan te geven, wanneer een zodanige afwijking noodzakelijk wordt geacht.

10. Blijkens het tweede lid van artikel 14 kan het aantal gedeputeerden in de provincie voor de tweede onderscheidenlijk de daaropvolgende zittingsperiodes van provinciale staten in afwijking van artikel 29 Provinciewet bij koninklijk besluit worden vastgesteld. Naar het de Raad voorkomt, zou in dit artikel een grens aangegeven moeten worden, die bepalend is voor het moment waarop artikel 29 onverkort van toepassing zal zijn. Het college wijst er in dit verband op dat in artikel 7 van de Provinciewet, dat het aantal leden van provinciale staten in verhouding tot het inwonertal van een provincie regelt, als eerste criterium de 200 000 inwonersgrens hanteert.

11. Bij de Raad is de vraag gerezen waarom, zoals de memorie van toelichting in de voorlaatste alinea van hoofdstuk 4 vermeldt, onroerende goederen zullen overgaan tegen de aan de overdracht verbonden vast te stellen overdrachtsprijzen, voor zover het rijkseigendommen betreft, terwijl de rechten en verplichtingen van andere bestuursorganen tegen boekwaarde overgaan. Hierop ware in de toelichting nader in te gaan.

12. Het tweede lid van artikel 52 bepaalt, dat de Minister van Binnenlandse Zaken nadere regelen kan stellen met betrekking tot een voorziening ten laste waarvan over de periode tot de datum van instelling de kosten van voorbereiding van de instelling van de provincie kunnen worden gebracht. In de memorie van toelichting ware aan te geven waarom deze bepaling noodzakelijk is en aan de hand van welke criteria deze zal worden toegepast.

13. Het derde lid van artikel 53 bevat een aanwijzing aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Financiën ten einde een wijziging van hoofdstuk XV van de Provinciewet te bevorderen. Het is niet duidelijk om welke reden dit wettelijk dient te worden vastgelegd. Naar het de Raad voorkomt, hebben deze ministers reeds de bevoegdheid om een zodanige wijziging voor te stellen. Het artikel lid ware derhalve achterwege te laten, dan wel zou een verklaring in de memorie van toelichting gegeven moeten worden.

14. In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de totale inkomsten van de nieuwe provincie vooralsnog ten dele op ad hoc basis zullen moeten worden vastgesteld. Alleen op die wijze, aldus de memorie van toelichting, kan in voldoende mate rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van de provincie.

Eveneens in hoofdstuk 5 wordt gesteld, dat de ondertekenaars ervan uitgaan, dat de nieuwe provincie blijvend toe kan met een geringere Provinciefondsuitkering dan het bedrag dat zij zou ontvangen bij onverkorte toepassing van de regeling Provinciefonds. Daarom wordt in het wetsontwerp voorgesteld de mogelijkheid te openen de uitkering uit het Provinciefonds aan de nieuwe provincie afwijkend van die aan de andere provincies vast te stellen.

Afgezien van de constatering dat het wenselijk is de hiervoor gesignaleerde inconsistentie nader toe te lichten, merkt de Raad op, dat het voorstel een principiële inbreuk inhoudt op het systeem van middelen-toedeling van het Provinciefonds. Niet alleen in die zin, dat voor één provincie (en volgens hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting nog wel «blijvend») een andere toedelingsmaatstaf zal gelden dan voor alle andere provincies, maar bovendien doordat wordt afgeweken van het beginsel, dat de middelentoedeling van het Provinciefonds via objectieve normen geschiedt. Hier wordt met name voor de bepaling van het onderdeel «gelijke delen» van de uitkering een duidelijk subjectief element geïntroduceerd, namelijk de nader vast te stellen «behoefte».

15. In hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting wordt voorts betoogd, dat de vorming van een nieuwe provincie zal kunnen geschieden

zonder dat de rijksbegroting daardoor extra zal worden belast. Aangegeven wordt, dat een deel van de voor de nieuwe provincie benodigde financiële middelen zal kunnen worden verkregen door overheveling van gelden binnen het Provinciefonds en een deel door extra voeding van het Provinciefonds, die kan worden bereikt door overheveling van financiële middelen van verschillende hoofdstukken van de rijksbegroting – ten dele samenhangend met overdracht van taken naar de nieuwe provincie, ten dele afkomstig van de begroting van Binnenlandse Zaken. Aangezien deze overhevelingen (afgezien van het bedrag van 11 mln. gulden van de begroting van Binnenlandse Zaken en een bedrag van 4,2 mln. gulden ten gevolge van de toevoeging van de gemeenten Noordoostpolder en Urk) niet zijn gekwantificeerd, is niet na te gaan hoe de gestelde budgettaire neutraliteit in feite kan worden gerealiseerd. Dit ware in de memorie van toelichting nader te adstrueren.

16. In paragraaf VIII worden de wijzigingen van andere wetten geregeld. Tevens waren in deze paragraaf wijzigingen in de Wet van 19 januari 1962 (Stb. 11) tot instelling van de gemeente Noordoostpolder en voorlopige indeling van die gemeente bij de provincie Overijssel alsmede in de Wet van 29 maart 1950 (Stb. K 113) tot wijziging van de grens en provinciale indeling der gemeente Urk aan te brengen c.q. ware in de memorie van toelichting hierop in te gaan.

17. Artikel 62 bepaalt in het algemeen dat, indien de in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van deze wet nadere regeling behoeven, zulks bij algemene maatregel van bestuur plaatsvindt. Hierover wordt in hoofdstuk 3, ad 3, van de memorie van toelichting opgemerkt, dat deze bepaling eventueel gebruikt zal worden om nadere regelen te stellen voor de werkzaamheden van de plaatsingscommissie.

De vraag rijst of deze ruime delegatie noodzakelijk is en niet zou kunnen worden beperkt tot bepaalde concreet omschreven onderwerpen.

In dezen zij ook verwezen naar het Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, waarin het criterium «indien een goede uitvoering van deze wet dat vordert» als een te ruim bemeten delegatiebevoegdheid wordt aangemerkt (Kamerstukken II, 1983–1984, 17 931, nr. 9, bladzijde 66).

18. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het wetsontwerp en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President  
van de Raad van State,  
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen,  
behorende bij het advies nr.  
W04.84.0276/08.4.35 van de Raad van  
State van 7 september 1984.**

– In de memorie van toelichting ware consequent de term «commissaris van de Koning» te gebruiken.

– In hoofdstuk 3, ad 3, van de memorie van toelichting ware de volzin beginnende met «Bij dit alles speelt etc...» te doen aansluiten op de daaropvolgende volzin, die op zich zelf ook niet begrijpelijk is.

– In hoofdstuk 3, ad 3, van de memorie van toelichting ware in plaats van naar artikel 63 te verwijzen naar artikel 62.

– In paragraaf VII, memorie van toelichting, ware «Artikel 65, lid 1» te vervangen door: Artikel 64, eerste lid.