

De provincie als geketende reus

Over de vorming van landsdelen en het sluiten van de huishouding

Hansko Broeksteeg*

Het kabinet Rutte-II heeft vergaande plannen met de provincie. Uit het regeerakkoord wordt duidelijk dat VVD en PvdA, de coalitiepartners van dit kabinet, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland willen samenvoegen tot de provincie Noordvleugel. Op de lange termijn (2025) wenkt, aldus deze partijen, het perspectief van vijf landsdelen. Dat is niet alles: het regeerakkoord gaat ook uit van 'een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid'.¹ Het sluiten van de provinciale huishouding betekent, kort weergegeven, een beperking van het aantal belangen dat de provincie mag behartigen. De provincie als reus dus, maar dan wel geketend. Hieronder werk ik de plannen verder uit en ga ik in op de juridische gevolgen van deze voorstellen.

Het sluiten van de provinciale huishouding betekent, kort weergegeven, een beperking van het aantal belangen dat de provincie mag behartigen. De provincie als reus dus, maar dan wel geketend

Voordat ik daarmee begin, lijkt het mij goed om vast te stellen welke belangen de provincie zoal behartigt. Waarover gaat zij onder meer?² In autonomie (ik werk dit begrip later uit) betreft het zoal: stimulering regionale economie, toerisme, stimulering sociaal beleid (armoedebeleid, vrijwilligersbeleid, sport, integratie), zorg en welzijn, kunst en cultuur, et cetera. In

medebewind (ook hierna uitgewerkt) gaat de provincie onder meer over: inrichting en toezicht op waterschappen, kwaliteit oppervlaktewater, vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu, uitvoering Ecologische Hoofdstructuur, opstellen omgevingsplan, beheer en onderhoud provinciale wegen en vaarwegen, planning en aanbesteding regionaal openbaar vervoer, et cetera.

Vanuit juridisch oogpunt is de vorming van (vijf) landsdelen het minst ingewikkeld

1 De vorming van landsdelen

1.1 Het (grond)wettelijke kader

Vanuit juridisch oogpunt is de vorming van (vijf) landsdelen het minst ingewikkeld: feitelijk gaat het om een provinciale herindeling in de zin van artikel 123 lid 1 Grondwet. Dat moet, zo bepaalt dit artikel, bij wet gebeuren.³ De laatste keer dat een nieuwe provincie is ingesteld was in 1985: de provincie Flevoland.⁴ Gemeentelijke herindeling, op grond van dezelfde bepaling, komt aanzienlijk vaker voor: vrijwel jaarlijks, soms zelfs meerdere keren per jaar.

De Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) geeft een groot aantal, voornamelijk procedurele, voorschriften voor herindeling.⁵ De artikelen 13-20 zijn op de provinciale herindeling van toepassing. Er zijn twee procedures om tot (provinciale) herindeling te komen. De eerste wordt geïnitieerd door de betrokken provincies zelf,⁶ de tweede door de minister. In het geval van de provincie Noordvleugel wordt de tweede procedure toegepast.

* Mr. J.L.W. Broeksteeg is universitair hoofd-docent staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Regeerakkoord VVD-PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012, p. 40, www.kabinetformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html.

2 Ik ontleen deze lijst grotendeels aan K. Peters, *Het opgeblazen bestuur*, Amsterdam: Boom 2007, p. 157-160. De websites van de provincies geven overigens ook een goed beeld van de diversiteit van hun werkzaamheden.

3 Lid 2 van art. 123 Grondwet heeft betrekking op de wijziging van de grenzen van provincies en gemeenten. De wet regelt deze wijziging. Daarbij is, in tegenstelling tot in lid 1, delegatie toegestaan ('regelt'). De Grondwet bevat geen norm voor grenswijziging. Het is aan de wetgever om te bepalen of sprake is van een belangrijke grenswijziging of van herindeling: *Kamerstukken II 1978/79*, 13990, 9, p. 10.

4 Wet van 27 juni 1985, *Stb.* 1985, 360 (Wet instelling provincie Flevoland).

5 Wet van 24 oktober 1984, *Stb.* 1984, 475.

6 Zie vooral art. 14, 15 en 18 Wet arhi.

Artikel 19 (juncto art. 8) Wet arhi bepaalt dan dat de minister Gedeputeerde Staten van de betreffende provincies in de gelegenheid stelt overleg te voeren over de wens tot provinciale herindeling.⁷ Binnen door de wet gestelde termijnen stelt de minister dan een herindelingsontwerp vast. Hij zendt dat, met een verslag van het gevoerde overleg, aan de betrokken provinciale staten.⁸ Het ontwerp wordt ter inzage gelegd en een ieder kan zijn zienswijze kenbaar maken aan de minister.⁹ Ook de betrokken Provinciale Staten kunnen hun zienswijze kenbaar maken.¹⁰ De ministerraad kan, ondanks negatieve zienswijzen, besluiten tot indiening van een wetsvoorstel, strekkende tot herindeling, bij Tweede Kamer. De Wet arhi geeft verder voorschriften met betrekking tot de overgang van rechten en plichten van de ene (op te heffen) provincie op de andere (op te richten) provincie.

De Grondwet noch de Wet arhi bevatten inhoudelijke motieven om tot herindeling over te gaan. Deze wetten geven ook niet weer wanneer de provincies zelf het initiatief tot herindeling nemen en wanneer dat initiatief van de minister komt

De Grondwet noch de Wet arhi bevatten inhoudelijke motieven om tot herindeling over te gaan. Deze wetten geven ook niet weer wanneer de provincies zelf het initiatief tot herindeling nemen en wanneer dat initiatief van de minister komt. Het gevolg is dat het herindelingsbeleid van het kabinet door de jaren heen meermaals is herzien.¹¹ Tot ongeveer 2000 was er een sterke regie van het kabinet. Vervolgens vond er een kentering plaats. De coalitiepartijen van het kabinet Balkenende-I kwamen overeen dat de Minister van Binnenlandse Zaken geen initiatieven meer zou nemen om tot herindeling van gemeenten(!) te komen.¹² Voorstellen tot herindeling zouden van onderop moeten komen, van de gemeenten zelf dus. Dit beleid is door latere kabinetten voortgezet en vastgelegd in achtereenvolgende beleidskaders. Momenteel geldt het Beleidskader gemeentelijke herindeling van 28 mei 2013.¹³ Dit beleidskader – de naam zegt het al – heeft echter alleen betrekking op de gemeentelijke herindeling; voor provinciale herindeling geldt het kader niet. Betekent dit nu dat provinciale herindeling, in tegenstel-

ling tot gemeentelijke herindeling, niet van onderop hoeft te komen, met andere woorden, dat het kabinet het initiatief daartoe kan nemen? Het heeft er alle schijn van: zoals gezegd past de minister artikel 19 Wet arhi toe bij de provincie Noordvleugel.

1.2 Herindelingsontwerp

Op 17 juni 2013 heeft Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het herindelingsontwerp (in de zin van art. 19 Wet arhi) voor Noord-Holland, Utrecht en Flevoland gepubliceerd. Dat ontwerp is het concept-wetsvoorstel 'Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht' en een daarbij behorend concept voor de memorie van toelichting.¹⁴

Artikel 2 van de wet bepaalt dat de betreffende provincies met ingang van de datum van herindeling worden opgeheven.¹⁵ Op grond van artikel 3 wordt, per dezelfde datum, de provincie Noordvleugel¹⁶ ingesteld, dat het grondgebied bevat van de op te heffen provincies. Artikel 4 en volgende betreffen overgangsrecht, bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtskracht van provinciale verordeningen, gemeenschappelijke regelingen, reglementen van orde, et cetera.¹⁷ Artikel 10 en volgende regelen de overgang van rechten en verplichtingen, bijvoorbeeld ten aanzien van wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij de op te heffen provincies betrokken zijn, voor het doen van uitgaven en ten aanzien van uitkeringen door of aan het rijk, provincies en gemeenten. In artikel 15 en volgende worden de tussentijdse verkiezingen voor provinciale staten in verband met de herindeling geregeld.¹⁸ Ten slotte zijn in artikel 18 en volgende bepalingen omtrent de rechtspositie van het personeel opgenomen.

In het concept van de memorie van toelichting (hierna: concept-toelichting) worden de argumenten voor samenvoeging gegeven. De argumenten houden nauw verband met elkaar. In de eerste plaats sluit de 'schaal van het provinciaal bestuur in Flevoland, Noord-Holland en Utrecht (...) niet meer goed aan bij de schaal van de ruimtelijk-economische dynamiek in deze drie provincies'. Het kabinet bedoelt daarmee dat ruimtelijke en economische problemen provincieoverstijgend zijn, in het bijzonder in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht en ten aanzien van Schiphol.¹⁹ Ten tweede moet, aldus het kabinet, de positie van de provincie als 'regionaal gebiedsregisseur' worden versterkt. Veel ruimtelijk-economische taken zijn de laatste jaren gedecentraliseerd naar provincies. In

7 Art. 19 lid 1 jo. art. 8 lid 1 Wet arhi.

8 Art. 19 lid 1 jo. art. 8 lid 2 Wet arhi.

9 Art. 19 lid 1 jo. art. 8 lid 3 Wet arhi.

10 Art. 19 lid 1 jo. art. 8 lid 4 Wet arhi.

11 Zie voor een uitgebreid overzicht: M. Herweijer, 'Grondwet en herindeling', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutionele normen en decentralisatie*, Deventer: Kluwer 2011, p. 63-103.

12 *Kamerstukken II* 2001/02, 28375, 5, p. 27.

13 *Kamerstukken II* 2012/13, 28570, 53.

14 Zie daarvoor de overheidswaarschuwingswebsite: www.internetconsultatie.nl/noordvleugelprovincie, laatstelijk geraadpleegd op 5 december 2013.

15 De datum van herindeling is ingevolge art. 1 onder h Wet arhi 1 januari volgend op de dag van de inwerkingtreding van de herindelingsregeling.

16 Gelukkig is dit, blijkend de concept-toelichting, p. 24, een voorlopige naam.

17 Gemeenschappelijke regelingen zijn, kort weergegeven, voorzieningen voor (in dit geval) provinciale samenwerking ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van provincies. Zie art. 40 e.v. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

18 Art. 129 lid 4 Grondwet bepaalt dat de zittingsduur van provinciale staten vier jaren is, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen. Deze uitzonderingen betreffen, blijkens de grondwetshistorie, primair verkiezingen wegens grenscorrecties en herindeling. *Kamerstukken II* 1975/76, 13990, 3, p. 18.

19 Concept-toelichting, p. 10-11.



met het bedrijfsleven, gemeenten en rijksoverheid. Dat partnerschap zou nu onvoldoende sterk zijn, omdat eenduidig beleid van de drie provincies nog wel eens ontbreekt.²³ Ten slotte noemt het kabinet de financiële voordelen van samenvoeging (minder bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren) en de economische en maatschappelijke effecten die de herindeling tot gevolg heeft (effectiviteit en efficiëntie).²⁴

De provincie moet als oplossing fungeren voor een probleem dat (voornamelijk) het rijk heeft laten ontstaan

aanvulling op het hiervoor genoemde argument zou de samenvoeging van provincies betekenen dat deze rol van de provincies wordt versterkt. De decentralisatie van deze taken zou, met andere woorden, schaalvergroting vergen.²⁰ Voorts wil het kabinet de 'bestuurlijke drukte' verminderen.²¹ Daarmee bedoelt het kabinet dat vaak te veel overheden bij besluitvorming betrokken zijn: het Rijk en meerdere provincies, gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen. Dat vertraagt besluitvorming en frustriert burgers en bedrijven die iets van de overheid gedaan willen krijgen. In de vierde plaats wil het kabinet een heldere verhouding tot de gemeente creëren: 'Een provincie met een grotere schaal komt op een grotere afstand te staan van gemeenten. Dit komt ten goede aan de heldere afbakening die er tussen gemeentelijke en provinciale verantwoordelijkheden en bevoegdheden dient te zijn'.²² Verder promoot het kabinet sterker partnerschap

De argumenten zijn niet allemaal even steekhoudend. Ik kan het kabinet volgen in de redenering dat er een bestuurlijke drukte is ontstaan, zeker in dicht bevolkte gebieden, waarin drie provincies en vele gemeenten en waterschappen zijn gelegen. Die bestuurlijke drukte wordt echter niet in de laatste plaats door de formele wetgever, waarvan de regering toch deel uitmaakt, veroorzaakt: zij bedeelde veel taken in medebewind aan de provincie toe, terwijl deze taken eerder alleen door het rijk of de gemeenten werden behartigd. Bovendien is een kluwen van openbare lichamen tussen het provincie- en het gemeentebestuur ontstaan: de bovengemeentelijke samenwerking in de vorm van

20 Concept-toelichting, p. 12-13.

21 Concept-toelichting, p. 14.

22 Concept-toelichting, p. 15-16.

23 Concept-toelichting, p. 16-17.

24 Concept-toelichting, p. 17-19.

gemeenschappelijke regelingen – in vele soorten en maten – de veiligheidsregio's en de politiedistricten; een situatie die de formele wetgever de laatste jaren heeft laten ontstaan. Met andere woorden: de provincie moet als oplossing fungeren voor een probleem dat (voornamelijk) het rijk heeft laten ontstaan. Ook het argument dat de drie provincies niet altijd eenduidig beleid voeren, is bepaald niet sterk: is het niet de kern van de decentralisatie dat provincies en gemeenten eigen beleid mogen voeren en daarin keuzes mogen maken? Ik werk dit in paragraaf 3 verder uit.

1.3 Stand van zaken

Inmiddels hebben de provinciale staten van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland de plannen van het kabinet voor een fusie afgewezen. Volgens de provincies gaat de samenvoeging te snel, is daarmee zorgvuldigheid onvoldoende gegarandeerd, heeft de minister onvoldoende visie, bijvoorbeeld op het takenpakket van de nieuw te vormen provincie, en worden de burgers onvoldoende bij de herindeling betrokken.²⁵ Minister van Binnenlandse Zaken Plasterk heeft besloten dat de provincies niet hoeven samen te gaan als zij dat niet willen. Hij is daarom in onderhandeling met de betrokken provincies over de vraag welke rijkstaken zij kunnen overnemen.²⁶ Daarbij hanteert hij het uitgangspunt dat de herindeling in 2016 van kracht moet zijn.

In het regeerakkoord is vastgelegd dat het kabinet streeft naar een 'materieel gesloten provinciale huishouding'. Dat is een cryptische zin. Wat moeten wij verstaan onder een *materieel* gesloten provinciale huishouding?

2 Een gesloten provinciale huishouding

2.1 Een materiële sluiting?

In het regeerakkoord is vastgelegd dat het kabinet streeft naar een 'materieel gesloten provinciale huishouding'. Dat is een cryptische zin. Wat moeten wij verstaan onder een *materieel* gesloten provinciale huishouding? Elzinga suggereert dat het kabinet de provinciale taken wil beperken, voornamelijk door het aantal wetten dat medebewind vordert van de provincie te verminderen.²⁷ Daarmee

beperkt de wetgever het takenpakket van de provincie. Van een gesloten huishouding is dan echter geen sprake. De provincie kan nog steeds allerhande belangen, van daklozenzorg tot bibliothekenbeleid, behartigen. Het beperken van het aantal medebewindvorderende wetten zal, vermoedelijk, slechts beperkt effect sorteren. Hoewel de omschrijving in het regeerakkoord vaag is, ga ik voor dit artikel uit van het daadwerkelijk sluiten van de huishouding. Wat betekent dat en wat zijn de gevolgen daarvan?

Het sluiten van de provinciale huishouding is niet hetzelfde als het afschaffen van de provinciale autonome taakuitoefening

2.2 Het (grond)wettelijk kader

Provincies (en gemeenten) hebben op grond van artikel 124 Grondwet een open huishouding. Zij behartigen het algemeen belang. Dat houdt in dat zij de belangen mogen behartigen, die zij willen behartigen. In de woorden van Hennekens: 'Het provinciaal bestuur is vrij in de keuze van het te behartigen belang. Daarbij heeft het voorts de vrijheid te bepalen op welke wijze en in welke mate dit belang behartigd zal worden. Ook het doel waartoe dat belang behartigd wordt, is ter keuze van het provinciaal bestuur'.²⁸

Hier staat een gesloten huishouding tegenover, op grond waarvan openbare lichamen slechts een beperkt aantal taken mogen uitoefenen. Een voorbeeld van zulke openbare lichamen zijn de waterschappen. In de Waterschapswet (nota bene: niet in artikel 133 Grondwet) is vastgelegd welke belangen het waterschap behartigt. Artikel 1 lid 1 Waterschapswet luidt: 'Waterschappen zijn openbare lichamen welke de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied ten doel hebben'. Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt: 'De taken die tot dat doel aan waterschappen zijn of worden opgedragen betreffen de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater (...). Daarnaast kan de zorg voor een of meer andere waterstaatsaangelegenheden zijn of worden opgedragen'. De bevoegdheden die de Waterschapswet of de Waterwet aan het waterschap toebedelen, hebben altijd de beperking dat zij voor dit doel moeten worden aangewend.

Let wel: het sluiten van de (in casu) provinciale huishouding is niet hetzelfde als het af-

²⁵ NRC Handelsblad 5 februari 2013 en 14 oktober 2013.

²⁶ De Volkskrant 26 april 2013.

²⁷ D.J. Elzinga, 'Verkiezingen vrij zinloos bij gesloten huishouding', *Binnenlands Bestuur* 23 november 2012.

²⁸ H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Gesloten huishouding van de provincie', *TvCR* 2010, p. 404.

schaffen van de provinciale autonome taakuitoefening. Ook de provinciale autonomie berust op artikel 124 lid 1 Grondwet: 'Voor provincies (...) wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten'. Autonomie betekent dat provincies vrij zijn in de regeling en het bestuur van hetgeen zij in het belang van hun huishouding nodig achten.²⁹ De autonomie vindt dus haar grens in de huishouding.³⁰ In een open huishouding gelden dan de grenzen die studenten kennen van het leerstuk van de autonome verordeningsbevoegdheid: de provincie mag niet treden in de bijzondere belangen van de ingezetenen (de ondergrens) en zij heeft rekening te houden met hogere regelgeving (de bovengrens).³¹ In een open huishouding mag de provincie (bijvoorbeeld) monumentenbeleid voeren, zolang zij niet treedt in de louter particuliere belangen van de burgers en landelijke wetgeving daaromtrent in acht neemt. Een open huishouding betekent dus niet dat een bepaald belang altijd geheel vrij is te behartigen.

Is de huishouding gesloten, dan geldt de autonomie alleen voor de aan de provincie toebedeelde belangen. Indien in de gesloten huishouding van de provincie bijvoorbeeld natuur als één van haar belangen geldt, dan hebben de provinciale ambten ten aanzien van natuur autonomie. Willen zij kalkgraslanden beschermen, dan kunnen zij besluiten deze taak op zich te nemen, ten aanzien daarvan beleid te ontwikkelen en daarin de nodige (financiële en andere) keuzes te maken. Willen zij echter liever het belang van de weidevogel behartigen, dan staat hen dat evenzeer vrij. In plaats daarvan (miljoenen verslindende) ecoducten, of juist een combinatie van die drie? Dat kan, zolang het maar binnen die taak natuur valt – en overigens wederom hogere regelgeving in acht wordt genomen. Autonomie in een gesloten huishouding is derhalve niet de vrijheid om de belangen te behartigen die de provincie wil behartigen, maar de vrijheid om de aan de provincie toebedeelde belangen (naar eigen inzicht) inhoud te geven.³²

Naast provinciale autonomie bestaat medebewind. Artikel 124 lid 2 is daarvoor de grondwettelijke basis. Medebewind is de uitvoering van de wet in formele zin (of een amvb krachtens de wet),³³ die medewerking van de provincie vordert. De vraag doet zich nu voor, of bij een gesloten provinciale huishouding de medebewindvorderende wet elk onderwerp mag bevatten, of alleen de onderwerpen die de (Grond)wet tot de taken van de provincie heeft bestempeld. Volgens Hennekens ligt het,

als de provincie slechts een beperkt takenpakket heeft, niet voor de hand om medewerking ten aanzien van andere taken te vorderen.³⁴ Mijns inziens moet het volgende onderscheid worden gemaakt. Indien de taken van de provincie in de Grondwet zijn vastgelegd, dan kan de wetgever daarvan niet afwijken. Indien echter de wetgever deze taken heeft vastgelegd – het meest voor de hand liggend is natuurlijk de Provinciewet – dan kan dezelfde wetgever door in een wet medebewind ten aanzien van andere taken te vorderen, dit takenpakket verruimen.

De gevolgen van het sluiten van de provinciale huishouding zijn zeer divers en omvangrijk. In de eerste plaats kan worden gesteld, dat met het sluiten van de huishouding de verkiezingen voor provinciale staten zinloos worden

2.3 De gevolgen van het sluiten van de huishouding

De gevolgen van het sluiten van de provinciale huishouding zijn zeer divers en omvangrijk. In de eerste plaats kan met Hennekens en Elzinga worden gesteld, dat met het sluiten van de huishouding de verkiezingen voor provinciale staten zinloos worden.³⁵ Verkiezingen hangen samen met een open huishouding. Elzinga, die de open huishouding kort typeert als de bevoegdheid om vrije beleidsinitiatieven te nemen, stelt dat deze vrije initiatieven zich 'bij uitstek [lenen] voor politiek debat en voor politisering'. Indien de huishouding van de provincie wordt gesloten, heeft dat, aldus Elzinga, gevolgen voor de verkiezingen: 'Waterschappen hebben ook een gesloten huishouding en dat is de belangrijkste reden dat directe verkiezing van het waterschapsbestuur met daaraan gekoppeld een partijpolitieke arena niet kan functioneren. In de praktijk is dat inmiddels wel gebleken'.³⁶ Elzinga doelt hiermee op de introductie (in 2008) van een lijstenstelsel bij de waterschapsverkiezingen. Voorheen kende het waterschap een personenstelsel. Dat stelsel betreft individuele kandidaatstelling, zoals die bijvoorbeeld geldt in (kleine) ondernemingsraden of (sommige) faculteitsraden. Kandidaten kunnen zich weliswaar gezamenlijk, dus onder één noemer, op een lijst presenteren, maar bij hun

29 H.Ph.J.A.M. Hennekens, H.J.A.M. van Geest & R. Fernhout, *Decentralisatie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1995, p. 13.

30 Hennekens 2010, p. 409.

31 Zie bijvoorbeeld C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 519-520 en p. 535-538. Zie voor de ondergrens bijvoorbeeld: HR 13 januari 1922, *NJ* 1922, p. 473 (*Wilnisser visser*); HR 12 juni 1962, *NJ* 1962/484 (*Anti-conceptiva Bergen op Zoom*); HR 9 januari 1968, *NJ* 1968/105 (*Maastrichts schakelkastje*). Zie voor de bovengrens de art. 121 en 122 Gemeentewet en (bijvoorbeeld): HR 4 maart 1952, *NJ* 1952/365 (*Emmense baliekluiwers*); HR 23 december 1980, *NJ* 1981/171 (*APV Schiermonnikoog*).

32 Hennekens, Van Geest & Fernhout 1995, p. 35.

33 Ik laat de door de Europese Unie aan de decentrale overheden opgelegde taken hier buiten beschouwing.

34 Hennekens 2010, p. 412, gaat ervan uit dat 'voor het vorderen van medebewind de taak van de overheidsinstelling die in medebewind geroepen wordt grenzen stelt'.

35 Hennekens 2010, p. 412-413; Elzinga 2012.

36 Elzinga 2012.

verkiezing geldt dat wie de meeste stemmen heeft behaald is verkozen. Door de individuele kandidaatstelling is de verkiezing aanzienlijk minder ‘politiek’. De wetgever wilde bij de verkiezingen voor het algemeen bestuur van het waterschap juist politiekere verkiezingen en introduceerde met dat doel het lijstenstelsel. Kandidaten voor het algemeen bestuur van het waterschap worden nu gekozen via kandidatenlijsten, die worden ingediend door belangenorganisaties, waaronder politieke partijen.³⁷ Volgens Elzinga is echter ‘bij gebrek aan politiseringsruimte (...) de partijpolitieke arena in de waterschappen een grote aanfluiting’. Hij voorspelt dat met de provinciale statenverkiezingen hetzelfde gaat gebeuren als de huishouding wordt gesloten. De opkomst daarvan is al laag, maar ‘[b]ij sluiting van de provinciale huishouding zal de animo van de kiezers verder wegspoelen (...)’.³⁸

Het is denkbaar dat de provinciale huishouding wordt gesloten, terwijl de samenstelling van de provinciale staten niet is gebaseerd op de behartiging van belangen en ook het stelsel van provinciale belastingheffing in stand blijft

Hennekens gaat nog wat verder. Zijns inziens betekent een gesloten huishouding dat ook de samenstelling van het bestuur gerelateerd moet zijn ‘aan degenen voor wie die organisatie haar werkzaamheden verricht’.³⁹ Met andere woorden: het bestuur moet zijn ingericht op de te behartigen belangen. Een echte volksvertegenwoordiging past, aldus Hennekens, niet bij een beperkte taakstelling. Die volksvertegenwoordiging zou een afspiegeling moeten zijn van vertegenwoordigers van de te behartigen belangen. Dat is bijvoorbeeld ook het geval bij het algemeen bestuur van het waterschap. Op grond van artikel 12 lid 2 Waterschapswet zijn in dat bestuur vertegenwoordigd: ingezetenen; degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van ongebouwde onroerende zaken; degenen die krachtens eigendom, bezit of beperkt recht het genot hebben van natuurterreinen; degenen die krachtens eigendom, bezit, beperkt recht of persoonlijk recht gebouwde onroerende zaken in gebruik hebben als bedrijfsruimte. Dit zijn, aldus de

wetgever, de categorieën belanghebbenden bij de taken die het waterschap op grond van artikel 1 van de Waterschapswet uitoefent. In het waterschap geldt dus een nauw verband tussen belang en zeggenschap. Hennekens trekt deze gedachte verder door: ook de kosten van de organisatie met een gesloten huishouding moeten gerelateerd zijn aan de te behartigen belangen en in beginsel gedragen te worden door de belanghebbenden.⁴⁰ Bij het waterschap geldt ook het nauwe verband tussen belang en betaling. Belastingplichtig zijn degenen die belang hebben bij de taakuitoefening van het waterschap. Hoe groter dat belang, hoe hoger de belastingaanslag zal zijn.

De gevolgen die Hennekens noemt, zijn wellicht een logisch gevolg van het sluiten van de huishouding, maar zij hoeven zich niet strikt noodzakelijk voor te doen. Het is denkbaar dat de provinciale huishouding wordt gesloten, terwijl de samenstelling van de provinciale staten niet is gebaseerd op de behartiging van belangen en ook het stelsel van provinciale belastingheffing in stand blijft.⁴¹ Dat zou verdedigbaar zijn, omdat in vergelijking met het waterschap de provincie (naar verwachting) meer taken toebedeeld krijgt. Binnen dat, in vergelijking met het waterschap, ruimere takenpakket zal de provincie fundamentele keuzes moeten maken ten aanzien van bijvoorbeeld de allocatie van gelden over de verschillende belangen. Dat kan een volksvertegenwoordiging zonder representatie van specifieke deelbelangen rechtvaardigen, alsmede een ‘algemene’ belastingheffing, die ook niet specifiek de te behartigen belangen betreft. Het ligt mijns inziens dus aan het takenpakket (de grootte en de aard daarvan) of het sluiten van de provinciale huishouding ook betekent dat de provinciale staten moeten worden hervormd in een belangenvertegenwoordiging en dat de provinciale belastingheffing aan de te behartigen belangen moet worden gerelateerd. Duidelijk zal echter zijn dat, welke keuze ten aanzien van het takenpakket van de provincie ook wordt gemaakt, de Provinciewet ingrijpend moet worden herzien.

Duidelijk zal zijn dat, welke keuze ten aanzien van het takenpakket van de provincie ook wordt gemaakt, de Provinciewet ingrijpend moet worden herzien

37 Zie art. 19 Waterschapswet.

38 Elzinga 2012.

39 Hennekens 2010, p. 416.

40 Hennekens 2010, p. 416.

41 De voornaamste bron van de provinciale belastinginkomsten zijn de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De hoofdsom daarvan wordt door de rijksoverheid geheven, de provincies heffen een soort opslag (opcenten). Zie art. 222 e.v. Provinciewet.

Deze discussie is het topje van de ijsberg; ook velerlei andere onderwerpen behoeven overweging en wellicht heroverweging. Wat is de positie van de provincie ten opzichte van de waterschappen? Nu nog stellen provinciale staten de waterschappen in en reglementeren zij de waterschappen.⁴² Strikt genomen past dit niet binnen de taken die het regeerakkoord noemt voor de provinciale huishouding. Verder is het een cruciale vraag of de leden van provinciale staten nog de Eerste Kamer moeten kiezen. Indien de wetgever van mening is dat deze verkiezing niet logisch voortvloeit uit de belangen die de provincie in de gesloten huishouding behartigt, ligt het voor de hand om artikel 55 Grondwet te herzien en wordt de vraag relevant wie dan wel het kiezerscorps van de Eerste Kamer moet zijn.⁴³ Tal van wetten zullen ingrijpende verandering behoeven. Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de Financiële verhoudingswet en de Kieswet ligt voor de hand, maar het betreft vermoedelijk vele tientallen wetten.⁴⁴

Ten slotte de hamvraag: in welk opzicht moet de Grondwet worden herzien?

Ten slotte de hamvraag: in welk opzicht moet de Grondwet worden herzien? Mijns inziens bestaan er, *grosso modo*, drie mogelijkheden. In de eerste plaats kan artikel 124 Grondwet aldus worden herzien, dat daarin de belangen, die de provincie in elk geval behartigt, worden opgesomd. Vanzelfsprekend zullen de overige bepalingen van Hoofdstuk 7 Grondwet daarop moeten worden aangepast.⁴⁵ Een tweede mogelijkheid is om de provincie eenzelfde grondwettelijke basis te verschaffen als het waterschap (art. 133). Dat wil zeggen dat de bepalingen van Hoofdstuk 7 Grondwet zodanig worden aangepast, dat de provincie daarin niet langer voorkomt, maar dat daarin wel een specifieke bepaling, naar analogie van artikel 133, over de provincie wordt opgenomen. Een laatste mogelijkheid, ten slotte, is dat artikel 134 Grondwet de basis is voor de grondslag van provincies. Dit artikel betreft de functionele decentrale organisaties en met het sluiten van de huishouding behoort de provincie daar ook toe.⁴⁶ De keuze voor deze opties is mijns inziens wederom afhankelijk van (de grootte en de aard van) het provinciale takenpakket. Behartigt de provincie slechts beperkte belangen, dan kan verandering op grond van artikel 134 Grondwet

of op grond van een op artikel 133 gelijkend artikel voldoende zijn. Behartigt de provincie echter meer taken, dan is de eerste optie meer voor de hand liggend, niet in de laatste plaats omdat grondwetsartikelen als artikel 125 (ambten), 127 (verordenende bevoegdheid provinciale staten) en 129 (onder meer verkiezingen) dan nog steeds van belang zijn.

Het sluiten van de huishouding van de provincie betekent een omvangrijke en inhoudelijk wezenlijke wijziging van het Nederlandse staatsbestel

3 Een alomvattende visie ontbreekt

3.1 Groter, dikker, belangrijker

In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat het sluiten van de huishouding van de provincie een omvangrijke en inhoudelijk wezenlijke wijziging van het Nederlandse staatsbestel betekent. Ik noemde hierboven al de herziening van Hoofdstuk 7 Grondwet, het vaststellen van een geheel nieuwe Provinciewet en van talloze andere wetten. Mijn beschrijving is ongetwijfeld verre van compleet. Hennekens spreekt niet voor niets over een 'onbepaalde ingreep in ons staatsbestel'.⁴⁷ Moet daarmee het politieke idee van de gesloten provinciale huishouding bij het oud vuil? Dat is, wat mij betreft, te vroeg geconcludeerd. De provincie heeft namelijk wel een probleem.

Dat probleem zet Klaartje Peters uiteen in haar bestuurskundige onderzoek naar de provinciale taakuitoefening. Zij noemt de provincie 'het opgeblazen bestuur'.⁴⁸ Kort weergegeven komt haar – rijkelijk met voorbeelden geïllustreerde – betoog op het volgende neer. De provincies waren tot in de jaren 1980 vrij onzichtbare openbare lichamen. De opkomst bij de verkiezingen was laag, niet in de laatste plaats omdat de provincie relatief technocratische belangen behartigde, die ver van de burger staan. In de jaren 1990 hebben de provincies zich, bewust, een 'sociaal gezicht' aangemeten. Zij gingen zich bezighouden met, bijvoorbeeld, armoedebeleid en integratie. In dezelfde tijd organiseerden zij een sterkere Haagse lobby: het interprovinciaal overleg (IPO – de vereniging van provincies) krijgt in die tijd meer en meer invloed. De provincies krijgen bovendien steeds meer een 'steunfunctie': gemeenten kunnen bij de uitoefening van

42 Art. 2 Waterschapswet.

43 Vergelijk: Hennekens 2010, p. 418.

44 Een eenvoudige zoektocht op wetten.nl (geraadpleegd 14 december 2013) leert dat in 152 wetten in formele zin de provincie wordt genoemd. Niet al deze wetten behoeven wijziging. Een groot aantal daarvan heeft betrekking op de belangen die het kabinet de provincies in een gesloten huishouding toedicht.

45 Denk bijvoorbeeld aan art. 129 of art. 132 Grondwet.

46 Vergelijk: Hennekens 2010, p. 417.

47 Hennekens 2010, p. 418.

48 Peters 2007.

beleid op de provincie leunen. Het gevolg is dat de provincies ook beleid gingen ontwikkelen ten aanzien van bijvoorbeeld: jeugdzorg, gehandicaptenbeleid, onderwijs (in krimpgebieden), wetenschap ('Science Valleys'), sport, cultuur (vergaand te beïnvloeden via subsidies), welzijn (vrijwilligerswerk, mantelzorg, participatie), enzovoorts. Het provinciaal bestuur werd, in de woorden van Peters, groter, dikker, belangrijker. Het gevolg is, wederom aldus Peters, onder meer dat provincies de gemeenten voor de voeten zijn gaan lopen⁴⁹ en dat zij een continue PR-machine zijn geworden. Het betoog van Peters geeft het beeld van een openbaar lichaam dat zich belangrijker voordoet dan het is.

Het provinciaal bestuur werd, in de woorden van Peters, groter, dikker, belangrijker. Het gevolg is onder meer dat provincies de gemeenten voor de voeten zijn gaan lopen

In dit verband is de opschaling naar vijf landsdelen van belang en raken de beide voorstellen van het kabinet ten aanzien van de provincies – landsdelen en gesloten huishouding – elkaar. Enerzijds zijn er, zie het betoog van Peters, argumenten om de provincie te beknotten in de te behartigen belangen: zij hebben te veel belangen aange trokken en lopen andere overheden daarmee in de weg. Anderzijds willen de provincies die nu onderwerp van herindeling zijn, over meer bevoegdheden beschikken: waarom is deze grootscheepse herindeling immers noodzakelijk, als de nieuw te vormen provincie niet meer of andere bevoegdheden heeft dan de huidige provincies? Een sterke provincie heeft, volgens deze provincies, bevoegdheden nodig om op ruimtelijk-economisch gebied daadwerkelijk besluiten te kunnen nemen. Zij zou daarvoor niet afhankelijk moeten zijn van een rijksoverheid of worden tegengewerkt door een gemeente of een waterschap, die ook over bevoegdheden op dit terrein beschikken. Een sterke provincie moet, met andere (modernere) woorden, doorzettingmacht hebben. Dat zou de 'bestuurlijke drukte' pas echt verminderen. Bovendien is er bij 'op-schaling' naar vijf landsdelen reden om de open huishouding te handhaven. Het aantal knelpunten dat de provincie moet of kan oplossen, zal met de grotere schaal eveneens groter worden.

3.2 Bovengemeentelijke chaos

Wat in deze discussie voorts van belang is, is dat tussen het provinciale en gemeentelijke bestuur een bestuurlijke wirwar heerst. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zorgt voor een kluwen aan bovengemeentelijke samenwerking. Deze wet verleent namelijk gemeenten de mogelijkheid tot het aangaan daarvan. Dat kan op velerlei manieren, onder meer door het oprichten van openbare lichamen. Gemeenten zijn bovendien in beginsel geheel vrij in het aangaan van gemeenschappelijke regelingen. Het gevolg is een lappendeken: gemeenten werken met de ene gemeente samen voor de vuilnisverwerking, met de andere gemeente voor een sociale werkplaats, met de volgende gemeente voor een recreatieschap, enzovoorts. Ook de Regionale Uitvoeringsdiensten (de meesten daarvan zijn in de loop van 2013 operationeel geworden) ten behoeve van de uitvoering van het omgevingsrecht zijn gemeenschappelijke regelingen. Verder stelt de Wet op de veiligheidsregio's (2010) gelijknamige bovengemeentelijke regio's in, waarin verplicht wordt samengewerkt op het gebied van (onder meer) brandweer, rampenzorg en veiligheid. Daarnaast bestaan er, op grond van de Politiewet (2012), politiedistricten, waarvan de territoriale begrenzing weer niet synchroon loopt met de veiligheidsregio's.

Enkele jaren geleden pleitte ik tegen de invoering van *Kreisen* in Nederland: de Duitse bovengemeentelijke openbare lichamen waarin gemeenten verplicht samenwerken

Enkele jaren geleden pleitte ik tegen de invoering van *Kreisen* in Nederland: de Duitse bovengemeentelijke openbare lichamen waarin gemeenten verplicht samenwerken.⁵⁰ Eén van mijn argumenten was toen, dat de (bestuurlijke) afstand tussen provincie en gemeente in Nederland niet zo groot is als tussen deelstaat en gemeente in Duitsland. Nu die afstand door de invoering van landsdelen wordt vergroot én omdat inmiddels welhaast een wanorde is ontstaan tussen het provinciale en gemeentelijke bestuur, bestaat er inmiddels meer aanleiding om de invoering van *Kreisen* te overwegen. Indien provincies immers verder van gemeenten komen te staan, wordt de noodzaak voor bovengemeentelijke samenwerking aanzienlijk groter en

49 Niet voor niets bepleit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten al sinds 2007 een gesloten provinciale huishouding. Zie ook: J.W.M. Engels & M.J. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Deventer: Kluwer 2013, p. 92-94.

50 J.L.W. Broeksteeg, 'De Duitse Kreis als alternatief voor de huidige gemeentelijke samenwerkingsverbanden', *de Gemeentestem* 2008, p. 229-236.

zal de wildgroei van structuren tussen provincies en gemeenten eerder toe- dan afnemen. Door het *Kreisen*-model kunnen de gemeenschappelijke regelingen, de veiligheidsregio's en de politiedistricten worden verenigd in één structuur.

De provincie wordt aanzienlijk groter en daardoor ontstaat tussen de provincie en de gemeente een grotere (bestuurlijke) afstand. Over de gevolgen daarvan heeft het kabinet nauwelijks nagedacht

3.3 Tot slot: eerst een visie, dan pas handelen
Waarom zijn deze bovengemeentelijke structuren en de *Kreisen* voor dit betoog over de provincie van belang? Zij zijn illustratief voor het gebrek aan een samenhangende visie over de bestuurlijke organisatie van Nederland. De provincie wordt aanzienlijk groter en daardoor ontstaat tussen de provincie en de gemeente een grotere (bestuurlijke) afstand. Over de gevolgen daarvan – meer structuren tussen provincies en gemeenten – heeft het kabinet nauwelijks nagedacht. Sterker nog: zij heeft enkele van deze structuren vrij recent tot stand gebracht. Bovendien behartigen sommige van deze structuren belangen die, aldus het regeerakkoord, ook aan de provincies in een gesloten huishouding zouden gaan toekomen. Wat is dan de staatsrechtelijke en bestuurlijke verhouding tussen de provincies,

de gemeenten en de daartussen functionerende structuren? Moeten, bijvoorbeeld, deze structuren in geval van beduidend grotere provincies niet gebundeld worden? En in hoeverre is het wenselijk dat bovengemeentelijke openbare lichamen dezelfde belangen behartigen als de provincie?

Doordat nu de pijlen op de provincie zijn gericht, zonder in die plannen het rijk, de gemeenten, de waterschappen en allerhande bovengemeentelijke structuren te betrekken, zijn deze plannen te eenzijdig

Het lijkt mij daarom van groot belang dat het kabinet een visie ontwikkelt ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van Nederland. Pas indien duidelijk is 1. hoeveel overheidslagen Nederland zou moeten hebben en 2. welke belangen door welke overheidslaag moeten worden behartigd, kan de keuze van 1. de schaalgrootte en van 2. een open of gesloten huishouding worden gemaakt. Doordat nu de pijlen op de provincie zijn gericht, zonder in die plannen het rijk, de gemeenten, de waterschappen en allerhande bovengemeentelijke structuren te betrekken, zijn deze plannen te eenzijdig en bieden zij geen garantie dat zij de bestuurlijke problemen in Nederland, of althans op zijn minst in de noordelijke Randstad, oplossen.