

De minister van BZK  
De voorzitter EK  
De voorzitter TK  
De voorzitter VNG  
De voorzitter IPO

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
21 februari 2007	--	Rob en Rfv 2007-0000021444

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
Drs. P.W. Tetteroo	070-4267217

Bijlagen  
0

**Onderwerp**  
Open huishouding van de provincie

Geachte heer Remkes,

Met deze brief beogen de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een bijdrage te leveren aan een verheldering van de betekenis van de open huishouding van de provincie in het openbaar bestuur en de ontwikkelingen die spelen. Aanleiding voor deze reactie is het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat de provincies een gesloten huishouding zouden moeten krijgen.<sup>1</sup>

Serieuze overweging van invoering van een gesloten huishouding van de provincie betekent naar de mening van de Raden een fundamentele wijziging van ons staatkundige bestel, met vergaande consequenties voor de staatsrechtelijke, interbestuurlijke en financiële verhoudingen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Met invoering van een gesloten huishouding zou in elk geval de positie van de provincie zoals we die van oudsher kennen in ons land in het geding zijn.

Dit betekent allerminst dat discussie over dit onderwerp op voorhand uit de weg moet worden gegaan, zeker niet als feiten en/of omstandigheden daartoe aanleiding zouden geven. De Raden kunnen zich echter niet aan de indruk onttrekken dat deze discussie in belangrijke mate wordt gevoerd op grond van beeldvorming en veronderstellingen zonder dat de werkelijke feiten

---

<sup>1</sup> Commissie Toekomst lokaal bestuur, *Wil tot verschil*, 2006; VNG, *Manifest van de gemeenten*, 2006; brief VNG aan de kabinetsinformatuur, 20 december 2006.

voldoende bekend zijn dan wel deze feiten op hun eigen merites worden beoordeeld. Met belangstelling hebben de Raden dan ook kennis genomen van het zeer recent gepubliceerde onderzoek, getiteld *'Last hebben van elkaar'*, dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG is uitgevoerd.<sup>2</sup>

Tevens bestaat bij de Raden de indruk dat er behoefte bestaat aan een nadere verheldering van de (achtergronden van de) betekenis van het begrip 'huishouding' in de Nederlandse staatsrechtelijke, interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Met deze brief beogen de beide Raden, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, aan deze verheldering een bijdrage te leveren.

### **Opbouw**

Deze brief is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf wordt stil gestaan bij de staatsrechtelijke en bestuurlijke betekenis en achtergronden van de term 'huishouding'. Tevens wordt ingegaan op het onderscheid tussen een zogeheten 'open' en 'gesloten' huishouding van bestuursorganen. In paragraaf 2 wordt aandacht besteed aan de functies van de provincie in het binnenlands bestuur. Paragraaf 3 bevat het commentaar van de Raden. De brief wordt besloten met de belangrijkste bevindingen en conclusies.

### **Samenvatting**

*De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) achten een verheldering noodzakelijk van de betekenis van de open huishouding van provincies en de ontwikkelingen die spelen. Dit tegen de achtergrond van het pleidooi van de VNG voor een gesloten provinciale huishouding.*

*Een bestuursorgaan dat beschikt over een open huishouding kan in beginsel (nieuwe) taken oppakken en deze taken onder eigen verantwoordelijkheid behartigen. Dit veronderstelt tevens dat er sprake kan zijn van interventie in regeling en bestuur van de huishouding van een ander bestuursorgaan. Een gesloten huishouding houdt in dat een bestuursorgaan alleen bevoegd is tot regeling en bestuur van in wet- en regelgeving omschreven onderwerpen en taken. Dit beperkt de mogelijkheden tot eigen initiatief en integraal bestuur.*

*Op grond van eigen waarnemingen en de uitkomsten van onderzoek is de algemene conclusie volgens de Raden gerechtvaardigd dat de actuele discussie veeleer door beeldvorming dan op grond van feiten wordt gevoerd.*

---

<sup>2</sup> RadarAdvies, *'Last hebben van elkaar'* – Een onderzoek naar voorbeelden waar provincie en gemeenten elkaar tegenkomen, in opdracht van het ministerie van BZK, het IPO en de VNG, februari 2007.

*De gevonden voorbeelden zijn niet zwaarwegend genoeg om van een urgent, indringend bestuurlijk vraagstuk te spreken dat noopt tot een ingrijpende maatregel als de ‘gesloten huishouding’ van provincies.*

*De Raden wijzen invoering van een gesloten huishouding van provincies daarenboven op grond van staatkundige, bestuurlijke en democratische overwegingen nadrukkelijk af. Invoering van een gesloten huishouding zal naar de stellige overtuiging van de Raden negatieve gevolgen hebben voor de positie en het functioneren van de provinciale volksvertegenwoordiging en aldus voor de democratische legitimiteit van het bestuur en beleid. Op termijn kan dit leiden tot een marginalisering van de provincie als bestuurslaag zoals we die van oudsher kennen in ons land.*

*De provincies moeten zich volgens de Raden vooral richten op de fysieke inrichting. Daartoe behoren ruimtelijke ordening en wonen, infrastructuur, economische ontwikkeling, landschap, milieu en waterzorg. Met een gesloten huishouding zijn provincies nog enkel belast met de uitvoering van welomschreven wettelijke taken. In die situatie is er overigens geen principieel argument meer voor een eigen provinciaal belastinggebied.*

*De Raden zijn van mening dat provincies terughoudend moeten zijn met initiatieven op sociaal terrein, inclusief jeugdbeleid en welzijn. Deze beleidsterreinen behoren primair tot de competentie van de gemeenten. Provincies moeten bovendien zeer terughoudend zijn met het ongevraagd aanbieden van subsidieregelingen aan de gemeenten. Dit omdat dat de gemeenten in een te afhankelijke positie plaatst en kan leiden tot wederzijdse spanningen. Tegen financiële relaties tussen provincies en gemeenten dan wel provinciale initiatieven die ten goede komen aan gemeentelijke voorzieningen op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten bestaan minder zwaarwegende bezwaren.*

## **1. Staatsrechtelijke betekenis en achtergronden**

### **1.1 Korte historie**

De introductie van het begrip ‘huishouding’ van provincies en gemeenten in ons staatsrecht dateert van de grondwetsherziening van 1848 en de daarop aansluitende Provinciale wet van 1850 en Gemeentewet van 1851. Het overlaten van regeling en bestuur van de provinciale en de gemeentelijke huishouding aan Provinciale Staten onderscheidenlijk de gemeenteraad paste in wat later bekend is geworden als het leerstuk van de ‘driekringenleer’. Dat wil zeggen de conceptuele en normatieve opvatting dat het binnenlands

bestuur in ons land bestond uit drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen – Rijk, provincies en gemeenten – met elk hun eigen, tevens zoveel mogelijk afgebakende ‘kring’ of ‘huishouding’ van werkzaamheden.

Het leerstuk van de ‘driekringenleer’ bestond hier uit dat het ‘hogere’ overheidsgezag zich in beginsel – behoudens bij de uitoefening van toezicht – had te onthouden van bemoeienis met regeling en bestuur van de huishouding van het ‘lagere’ overheidsgezag. Er was slechts één uitzondering op deze regel: de wetgever en de provincies konden regels stellen en provincies en/of gemeenten met de uitvoering daarvan belasten (in ‘medebewind’ roepen). Wanneer bijvoorbeeld gemeenten in medebewind een wettelijke taak uitvoerden werd dit naar de toen heersende opvatting “niet gezien als bestuur van de eigen huishouding, maar van de huishouding die de verplichting tot medewerking had opgelegd”.<sup>3</sup>

In de bestuurspraktijk tussen de tweede helft van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw waren de huishoudingen van de drie bestuurslagen nog zeer overzichtelijk en afgebakend. Regeling en bestuur van de eigen ‘huishouding’ had voor provincies en gemeenten tot het einde van de negentiende eeuw bovendien reële betekenis bij afwezigheid van een duidelijke financiële verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten; de gemeenten bijvoorbeeld waren voor de eigen inkomsten voor het grootste deel afhankelijk van zelf te heffen belastingen, accijnzen en invoerrechten.

Naarmate in de twintigste eeuw de bemoeienis van de overheid met het maatschappelijke leven en de onderlinge verwevenheid tussen de drie bestuurslagen toenam – wat ondermeer resulteerde in een terugdringing van de autonome sfeer en toename van het in medebewind roepen van gemeente- en provinciebesturen – werd het leerstuk van de ‘driekringenleer’ steeds meer een fictie. Stilaan won het – vaak onuitgesproken – besef terrein dat er op alle overheden gezamenlijk een gemeenschappelijke taak rust, waarbij overheden elkaar veeleer aanvullen in bestuur, regelgeving en beleid (*complementair* bestuur).

Tevens werd allengs duidelijk dat het de term ‘huishouding’ steeds minder houvast kon bieden voor een scherp omljnd onderscheid tussen regeling en bestuur in autonomie en medebewind. Van een normatieve betekenis kreeg de ‘huishouding’ van provincies en gemeenten steeds meer het karakter van een open, dynamisch begrip waarvan de grenzen niet in de Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet kunnen worden aangegeven. Overheersend werd de gedachte dat er slechts een negatieve omschrijving is te geven van regeling en bestuur van de huishouding van provincies en gemeenten (zie § 1.2).

---

<sup>3</sup> W.G. Verkruijzen in: P.W.C. Akkermans en A.K. Koekoek (red.), *De Grondwet – Een artikelsgewijs commentaar*, 1992, p. 1084.

De term ‘huishouding’ is in het verleden geen rustig bezit geweest in ons staatsrecht. Er zijn verschillende – overigens vergeefse – pogingen ondernomen de problemen rond het begrip ‘huishouding’ op te lossen door het gebruik van een andere term voor te stellen of door het simpelweg uit het staatsrecht weg te laten. Pogingen echter die het probleem slechts verschoven. Het behoud van het begrip ‘huishouding’ in de huidige Grondwet, Provinciewet en Gemeentewet is te danken aan het feit dat de Tweede Kamer niet overtuigd was van de noodzaak en wenselijkheid deze term te schrappen uit ons staatsrecht.<sup>4</sup> Aldus lijkt het voortbestaan van het vertrouwde staatsrechtelijke begrip ‘huishouding’ voorlopig verzekerd.

## 1.2

### **Begripsbepaling**

Het eerste lid van art. 124 van de Grondwet schrijft voor dat aan de besturen van provincies en gemeenten “de bevoegdheid tot bestuur en regeling inzake hun huishouding wordt overgelaten”. Voor provincies en gemeenten afzonderlijk wordt dit nog eens herhaald in art. 105, eerste lid, Provinciewet onderscheidenlijk art. 108, eerste lid, Gemeentewet. De Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet geven geen materiële omschrijving van het begrip ‘huishouding’: wat de provinciale of gemeentelijke huishouding ‘is’ of wat tot de huishouding ‘behoort’ ligt niet objectief vast.

*Wat wordt nu bedoeld met het begrip ‘huishouding’ van provincies (en gemeenten) in staatsrechtelijke zin bij afwezigheid van een materiële omschrijving in de (Grond)wet?*

De heersende benadering is, zoals aangegeven, een zogenoemde *negatieve* omschrijving waarbij de nadruk ligt op de beperkingen die worden gesteld aan regeling en bestuur van de eigen huishouding van provincies en gemeenten. In de kern komt het er dan op neer dat artikel 124, eerste lid, Grondwet naar de mening van de Raden zo moet worden uitgelegd dat de besturen van provincies en gemeenten in beginsel bevoegd zijn elk openbaar belang ter hand te nemen, wat tevens een recht van initiatief en een *open* huishouding impliceert, *voor zover die behartiging niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis zijn onttrokken.*

---

<sup>4</sup> De invoeging van de termen “inzake hun huishouding” in het huidige art. 124, eerste lid, Grondwet is te danken aan een aangenomen amendement Faber (Kamerstukken II, 1978/79, 13 990, nr. 19). De Tweede Kamer drong er bovendien bij de wijziging van de Gemeentewet en Provinciewet (in 1992) op aan de onderscheidenlijke bepalingen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de formulering van art. 124, eerste lid, Grondwet. Dit resulteerde in de tekst van het huidige art. 108, eerste lid, Gemeentewet en art. 105, eerste lid, Provinciewet.

Kort samengevat worden bestuur en regeling van de provinciale (en gemeentelijke) huishouding begrensd door: taken en bevoegdheden die uitsluitend tot de competentie van de rijksoverheid (wetgever) behoren<sup>5</sup>, het territoirbeginsel<sup>6</sup>, hiërarchie van wet- en regelgeving<sup>7</sup>, voorafgaand toezicht<sup>8</sup>, spontane vernietiging van decentrale besluiten door de Kroon<sup>9</sup> en de jurisprudentie<sup>10</sup>. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het advies *Autonoom of automatisch?* (2005) van de Raden.

De interbestuurlijke verhoudingen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat worden voor een deel bepaald door een zekere hiërarchische verhouding tussen bestuursorganen waarvan de grondslagen en begrenzingsen zijn vastgelegd in de (Grond)wet. Hierin komt het eenheidskarakter van onze staatsordening tot uitdrukking. Via de figuur van het toezicht, de hiërarchie van wet- en regelgeving en spontane vernietiging van decentrale besluiten kan het ‘hogere’ overheidsgezag treden in regeling en bestuur van de huishouding van een ‘lager’ overheidsgezag.

Soms wordt op grond hiervan tevens aangenomen dat sprake is van een verticale bestuurlijke gezagsverhouding dan wel een democratische rangorde tussen ‘hogere’ en ‘lagere’ overheden. Dit beeld is echter staatsrechtelijk onjuist. Het territoriale decentralisatieaspect van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat verwijst naar het staatkundige gegeven dat regeling en bestuur plaatsvinden door drie democratisch gelegitimeerde bestuurslagen. De bestuurlijke hoofdstructuur van ons land bestaat uit het Rijk, provincies en gemeenten, die als bestuursorganen én als het gaat om hun democratische legitimatie “gelijkwaardig” zijn aan elkaar, zo heeft de Raad van State onlangs nog eens bevestigd.<sup>11</sup> Dit betekent dat niet op voorhand vaststaat dat publieke taken exclusief door één bestuursorgaan worden behartigd.

---

<sup>5</sup> De Grondwet kent de bevoegdheid tot bestuur en regeling ten aanzien van bepaalde onderwerpen van overheidszorg uitsluitend toe aan de rijksoverheid (de wetgever), zoals de rechtspraak, het sluiten van verdragen, het straf(proces)recht, maar bijvoorbeeld ook het instellen, splitsen of opheffen van provincies en gemeenten (artikel 123 Grondwet).

<sup>6</sup> Regeling en bestuur van de eigen huishouding moet “verband houden” met het grondgebied van de provincie of gemeente. Kamerstukken II, 1975/76, 13 990, nr. 3, p. 11.

<sup>7</sup> Artikel 132, vierde lid, Grondwet, art. 118-119 Provinciewet, art. 121-122 Gemeentewet.

<sup>8</sup> Artikel 132, derde lid, Grondwet.

<sup>9</sup> Artikel 132, vierde lid, Grondwet, art. 261-274a Provinciewet, art. 268-281a Gemeentewet.

<sup>10</sup> De jurisprudentie is hier vooral van betekenis voor de afbakening tussen de behartiging van “openbare belangen” ter onderscheiding van particuliere belangen van ingezetenen van gemeenten en provincies. Zie Kamerstukken II, 1977/78, 13 990, nr. 8, p. 5.

<sup>11</sup> Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, 2006, p.41-42. Vgl. Rob en Rfy, *Autonoom of automatisch?*, 2005, p. 15-16.

### 1.3

#### **Open en gesloten huishouding**

Het is gebruikelijk om van twee typen ‘huishoudingen’ in ons staatsrecht te spreken, te weten bestuursorganen die beschikken over een ‘open’ en een ‘gesloten’ huishouding.

##### *Relatief open huishouding*

Een decentraal bestuursorgaan dat beschikt over een *volledig open* huishouding heeft een onbeperkte algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding. Aldus geformuleerd zou een decentraal bestuursorgaan volledig autonoom zijn ten opzichte van de nationale overheid. Deze figuur komt in een gedecentraliseerde eenheidsstaat eigenlijk niet voor. Er zal immers in een gedecentraliseerde eenheidsstaat ten minste sprake zijn van enige vorm van toezicht door het ‘hogere’ overheidsgezag alsook van begrenzing van decentrale besluiten door wetten en regels en het algemeen belang.

Uit het voorafgaande komt naar voren dat provincie- en gemeentebesturen in ons staatsbestel in wezen beschikken over een *relatief open* huishouding ten aanzien waarvan de bevoegdheid tot regeling en bestuur niet onbegrensd is. Het ‘open’ karakter van bestuur en regeling van de eigen ‘huishouding’ is namelijk tweeledig:

1. enerzijds beschikken gemeente- en provinciebesturen in beginsel over het recht openbare belangen of taken op te pakken en deze onder eigen verantwoordelijkheid te behartigen en te regelen voor zover de taakbehartiging niet al door een ‘hogere’ overheidsgezag is opgepakt en (al dan niet uitputtend) is geregeld;
2. hier staat anderzijds tegenover dat het Rijk (of het provinciebestuur ten opzichte van gemeenten) beleidsmatig, financieel of regelgevend kan interveniëren in bestuur en regeling van de huishouding van provincies en/of gemeenten. Op het moment dat zulks plaatsvindt worden er grenzen gesteld aan de provinciale en/of lokale autonomie en wordt de omvang van of de vrije beslissingsruimte binnen de desbetreffende huishouding(en) ingeperkt.

Hier komt bij dat regeling en bestuur van de eigen financiële ‘huishouding’ voor provincies en gemeenten een min of meer *gesloten* karakter heeft. Dit omdat de wet voorschrijft welke provinciale en gemeentelijke belastingen kunnen worden geheven.<sup>12</sup>

##### *Gesloten huishouding*

Anders dan bestuursorganen die beschikken over een (relatief) open huishouding, zijn bestuursorganen met een *gesloten* huishouding slechts

---

<sup>12</sup> Artikel 132, zesde lid, Grondwet.

bevoegd tot regeling en bestuur ten aanzien van in wet- en regelgeving omschreven onderwerpen of taken. De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn, anders gezegd, beperkt tot datgene wat bij of krachtens de wet is geregeld. Dit type bestuursorganen wordt ingesteld met het oog op het vervullen van één of hooguit een beperkt aantal functies, zodat wordt gesproken van *functioneel* bestuur. Functionele bestuursorganen, zoals waterschappen en besturen van samenwerkingsverbanden op grond van de Wgr, beschikken anders dan provincies en gemeenten niet over een vrij recht van initiatief om nieuwe verantwoordelijkheden op te pakken die over de grenzen van de wettelijke toegestane verantwoordelijkheden en bevoegdheden heen gaan.

#### 1.4

##### **Bestuurlijke betekenis**

De betekenis van het onderscheid tussen een ‘open’ en ‘gesloten’ huishouding kan ook op een andere wijze duidelijk worden gemaakt.

Bestuursorganen met een (relatief) *open* huishouding zijn niet op voorhand beperkt om (nieuwe) taken op te pakken. Aldus zijn zij beter in staat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en specifieke omstandigheden (*responsief* bestuur) wat tevens ruimere mogelijkheden biedt tot het afwegen van verschillende en tevens onderling sterk samenhangende belangen (*integraal* bestuur). De verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van bestuursorganen met een *gesloten* huishouding zijn bij of krachtens de wet vastgelegd wat nadrukkelijk grenzen stelt aan de mogelijkheden tot het nemen van initiatief alsook aan de mate van integraal bestuur.

#### 2.

##### **Funcities van provincies**

Voor een beter begrip van de discussie is het van belang stil te staan bij de positie en taken van de provincie. In het schema zijn de functies weergegeven die de provincies vervullen in het openbaar bestuur.

Het is evident dat sommige van deze functies voortvloeien uit de – met regeling en bestuur van de eigen huishouding verbonden – verantwoordelijkheid van de provincie voor goed regionaal en lokaal bestuur op het provinciaal grondgebied, in het bijzonder de vangnet-, service-, belangenbehartigende en sturende/ kaderscheppende functie. De resterende functies van provincies houden veeleer verband met bestuur en regeling in het kader van wettelijk opgedragen medebewindstaken of hebben een ‘gemengd’ karakter van taakuitoefening in medebewind en autonomie.



### **Schema 1. Functies van provincies in het openbaar bestuur**

- de *integratiefunctie* die er op een aantal terreinen voor zorgt dat wordt geïntegreerd wat in de vorm van medebewindstaken – vaak verkokerd en als gevolg daarvan soms onvoldoende samenhangend – van rijkswege op de gemeenten afkomt;
- de (*scharnier*)*functie* waarvoor de provincies als bestuurlijk midden bij uitstek geschikt zijn: coördinatie (de gemeenten waar nodig verplichten tot wederzijdse afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming en samenwerking niet vanuit de gemeenten zelf tot stand komen), conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefenen van toezicht en geschillenbeslechting;
- de *bestuurlijke organisatiefunctie*, die de provincies een belangrijke rol geeft bij de intergemeentelijke samenwerking en de wijziging van de gemeentelijke indeling;
- een servicefunctie voor gemeenten, waarbij de provincie kennis en informatie verschaft;
- het optreden als *belangenbehartiger* voor de “eigen” gemeenten, voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territorium gevestigde instellingen en bedrijven;
- een *vangnetfunctie* voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen;
- een *sturende, kaderscheppende* functie voor maatschappelijke organisaties; de provincies zijn bij uitstek geschikt voor het bijeenbrengen en onderhouden van contact met allerlei organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren;
- een uitvoerende functie bij de “doetaken” waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale territorium voordoen.

Bron: Kamerstukken II, 1988/89, nr. 9, p. 7-8, tevens opgenomen in: Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, 2006, p. 24-25.

### **3.**

#### **Overwegingen en commentaar**

De hoofdvraag die zich opdringt is: voor welk bestuurlijk probleem (of problemen) is invoering van een gesloten provinciale huishouding nu een oplossing?

De Raden constateren dat het pleidooi voor een gesloten provinciale huishouding: 1. is gebaseerd op normatieve staatkundige overwegingen en 2. tevens op vermeende bestuurlijke tendensen die kunnen worden samengevat onder de noemer ‘ongewenste provinciale bemoeizucht’ welke zou leiden tot het ‘dubbelop’ uitvoeren van overheidstaken door gemeenten én provincies.

### *Ad 1. Decentralisatie en subsidiariteit*

De eerste overweging die leidt tot het standpunt ten gunste van een gesloten huishouding van provincies stoelt in wezen op de volgende – naar het oordeel van de Raden echter verkeerde – uitleg en toepassing van de beginselen van decentralisatie en subsidiariteit in ons staatsrecht.

De door de Raden gewraakte opvatting komt er op neer dat overheidstaken en –bevoegdheden zoveel mogelijk moeten worden gedecentraliseerd en vervolgens worden behartigd door de gemeenten die deze taken in relatieve zelfstandigheid (autonomie) of anders in medebewind met zoveel mogelijk beleidsruimte uitoefenen. Dit omdat de gemeente bij uitstek dé democratische bestuurslaag is die het dichtst bij burgers staat.

Om deze interpretatie van deze staatsrechtelijke norm ook in de interbestuurlijke verhoudingen gestalte te kunnen geven dienen de staatsrechtelijke, bestuurlijke en financiële belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen. Dit onder het motto ‘méér gemeenten, minder Rijk en provincie’<sup>13</sup>. Door een stevige decentralisatie-impuls alsook veel beleidsruimte en een verruiming van het eigen belastinggebied aan gemeenten toe te staan, wordt de rol van het Rijk als vanzelf teruggedrongen.

Om te voorkomen dat provincies zich op grond van hun bevoegdheid tot regeling en bestuur van de eigen huishouding eveneens bezig houden of zich bemoeien met taken die tot het gemeentelijke domein worden gerekend dient het provinciale takenpakket te worden begrensd door invoering van een *gesloten* huishouding. Aldus zijn provincies alleen verantwoordelijk voor opgedragen wettelijke taken waarbij het uitgangspunt geldt dat provincies geen taken uitvoeren die ook al door het Rijk en de gemeenten worden uitgevoerd.

### *Commentaar*

De normatieve staatkundige opvatting dat overheidstaken en –bevoegdheden bij voorkeur worden gedecentraliseerd naar gemeenten die deze taken in relatieve zelfstandigheid en met zoveel mogelijk beleidsvrijheid (en tevens met voldoende, deels vrij besteedbare eigen financiële middelen) zo dicht mogelijk bij burgers uitoefenen, lijkt op het eerste gezicht sterk overeen te komen met het standpunt van de beide Raden.<sup>14</sup>

Deze staatsrechtelijke norm mag volgens de Raden echter niet zo eng worden uitgelegd dat sprake is van exclusiviteit van decentrale taakbehartiging door *gemeenten*. De bevordering door het Rijk van decentralisatie van overheidstaken en –bevoegdheden naar gemeenten (art. 117, eerste lid,

<sup>13</sup> VNG, *Manifest van de gemeenten*, a.w., p. 3.

<sup>14</sup> Rob, *Provincies en gemeenten in de Grondwet*, 2002, p. 20-24, 62 e.v.; Rob en Rfv, *Autonoom of automaat?*, a.w., p. 42, 66.

Gemeentewet) moet immers worden getoetst aan het criterium of het desbetreffende onderwerp van overheidszorg “niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd” (art. 117, tweede lid, Gemeentewet).

Indien de rijksoverheid (de wetgever) tot de conclusie komt dat behartiging van een te decentraliseren overheidstaak door gemeenten niet het meest is aangewezen, volgt uit consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel dat vervolgens getoetst wordt of de taakbehartiging aan de *provincie* als naastgelegen bestuursorgaan kan worden toevertrouwd (art. 115, tweede lid, Provinciewet). Dit laatste zal vooral aan de orde zijn bij uitvoering van taken waarop de territoriale schaal van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen die zich op het provinciale grondgebied voordoen.

#### *Ad 2. ‘Onwenselijke provinciale bemoeizucht’*

De tweede overweging die ten grondslag ligt aan het standpunt van invoering van een gesloten provinciale huishouding stoelt op een (vermeende) toename van provinciale ‘bemoeizucht’ met gemeentelijk beleid en uitvoering. Er zijn sommige provincies die zich bezighouden met beleidsterreinen die in eerste aanleg tot het gemeentelijke domein worden gerekend zoals provinciaal grote stedenbeleid of provinciaal sociaal beleid. Aldus worden taken ‘dubbelop’ uitgevoerd door gemeenten én provincies, zodat sprake is van onnodige ‘bestuurlijke drukte’.

#### *Commentaar*

Ten aanzien van interventies van provinciebesturen in bestuur en regeling van de gemeentelijke huishouding is het naar de mening van de Raden van belang dat scherp onderscheid wordt gemaakt of dat gebeurt vanuit de provinciale verantwoordelijkheid voor de eigen huishouding of dat dit plaatsvindt in het kader van opgedragen wettelijke taken (medebewind). Zoals aangegeven volgt uit het ‘open’ karakter van de provinciale huishouding dat provinciebesturen in beginsel:

- a. zelf openbare belangen (taken) kunnen oppakken die niet door hogere regelingen aan hun bemoeienis zijn onttrokken;
- b. bestuurlijk, financieel en regelgevend kunnen interveniëren in bestuur en regeling van de gemeentelijke huishouding.

#### *Ad a. Opgepakte provinciale taken*

Het aantal taken dat door provincies in het verdere verleden is opgepakt, omdat andere overheden deze niet of niet goed vervulden (vangnetfunctie), is naar de mening van de Raden bescheiden te noemen: streekarcheologie, regionale monumentenzorg, ouderen- en gehandicaptenzorg, kunst en cultuur, bibliotheekwerk en dergelijke. Taken die provincies in het meer recente verleden hebben opgepakt zijn ondermeer: verkeer en vervoer, natuurbeheer,

toerisme, recreatie en regionale economische ontwikkeling. De belangrijkste provinciale taken hebben echter vanouds betrekking op de opgedragen wettelijke zorg ('medebewind') voor de fysieke inrichting (ruimtelijke ordening en wonen, infrastructuur, waterstaat, milieu en landschap) en het toezicht op gemeenten, waterschappen en regionale samenwerkingsverbanden.

Wel is een tendens waar te nemen van provincies die zich bezighouden met sociale vraagstukken die een overlapping vormen met typisch lokaal beleid, zoals het eerder genoemde provinciaal grote stedenbeleid en armoedebeleid. Dit vormt dan ook de belangrijkste steen des aanstoets waarop het standpunt voor een gesloten provinciale huishouding gebaseerd is. Gemeenten hebben te weinig financiële armslag, terwijl de (meeste) provincies beschikken over ruime middelen, veelal dankzij de verkoop of het aandelenbezit van geprivatiseerde nutsbedrijven, en zich op grond daarvan bemoeien met taken die thuishoren op het gemeentelijke domein. Dit steekt en leidt tot irritatie bij gemeenten.<sup>15</sup>

Op basis van het eerder genoemde onderzoek concluderen de onderzoekers echter dat de "doorgaans genuanceerde en niet zware voorbeelden" uit de bestuurspraktijk van gemeenten en provincies die "last hebben van elkaar, niet in verhouding staan tot de spanning die op hoog bestuurlijk niveau wordt ervaren"<sup>16</sup>. Zo is "er geen enkel voorbeeld gevonden van dubbelingen in taken en verantwoordelijkheden ten gevolge van onduidelijke wetgeving"<sup>17</sup>.

#### *Ad b. Interventies in gemeentelijke huishouding*

Van autonome provinciale verordeningen die nadere regels en voorschriften stellen aan of van invloed zijn op bestuur en regeling van de gemeentelijke huishouding zijn de Raden, uitgezonderd provinciale subsidieverordeningen, geen (aansprekende) voorbeelden bekend. Deze waarneming lijkt te worden bevestigd door de bevindingen in het genoemde onderzoek.

De meest aantoonbare en vergaande invloed die provincies volgens de Raden uitoefenen op totstandkoming en inhoud van lokaal beleid vindt plaats via provinciale subsidieregelingen, bijvoorbeeld in de vorm van eenmalige projectsubsidies en koppelsubsidies. Ook hier doet zich het fenomeen voor dat provincies door hun financiële slagkracht gemeenten aan zich weten te binden.

---

<sup>15</sup> RadarAdvies, a.w., p. 2.

<sup>16</sup> RadarAdvies, a.w., *op. cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Idem, p. 2.

#### 4.

##### **Bevindingen en conclusies**

Het voorafgaande leidt tot de volgende bevindingen en conclusies.

1. Op grond van eigen waarnemingen en de uitkomsten van het voornoemde onderzoek is de algemene conclusie volgens de Raden gerechtvaardigd dat de actuele discussie veeleer door beeldvorming dan op grond van feiten wordt gevoerd. Bovendien zijn de gevonden voorbeelden niet zwaarwegend genoeg om van een urgent, indringend bestuurlijk vraagstuk te spreken dat noopt tot een ingrijpende maatregel als de ‘gesloten huishouding’ van provincies.
2. De Raden wijzen invoering van een gesloten huishouding van provincies op grond van staatkundige, bestuurlijke en democratische overwegingen nadrukkelijk af.

Na invoering van een gesloten huishouding, waarvoor een wijziging van de Grondwet noodzakelijk is, verworden provincies tot een functioneel bestuursorgaan. Dat betekent in staatsrechtelijke zin dat verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van provinciebesturen welomschreven moeten worden in de wet. Met een gesloten huishouding worden provincies beroofd van de bevoegdheid tot het nemen van initiatief om (nieuwe) taken op te pakken wat nadrukkelijk beperkingen stelt aan responsiviteit en integraal bestuur. Dit zal naar de stellige overtuiging van de Raden negatieve gevolgen hebben voor de positie en het functioneren van de provinciale volksvertegenwoordiging en aldus voor de democratische legitimiteit van het bestuur en beleid. Op termijn kan dit leiden tot een marginalisering van de provincie als bestuurslaag zoals we die van oudsher kennen in ons land.

3. Verder is het op beleidsinhoudelijke gronden onverstandig om over te gaan tot een gesloten huishouding van provincies. De Raden zijn van mening dat provincies zich, behoudens het uitoefenen van toezicht, in beginsel primair moeten bezighouden met taken die verband houden met de fysieke inrichting, zoals ruimtelijke ordening en wonen, infrastructuur, economische ontwikkeling, landschap, milieu en waterzorg. Dat vraagt echter om een *open* huishouding opdat provinciebesturen, indien nodig, nieuwe taken te kunnen oppakken alsook integrale afwegingen kunnen maken en regie kunnen voeren op deze – sterk samenhangende – vraagstukken waarover verantwoording moet worden afgelegd aan het vertegenwoordigende orgaan.
4. Invoering van een gesloten provinciale huishouding heeft overigens ook gevolgen voor de financiële verhoudingen. Na invoering van een gesloten


huishouding zijn provincies nog enkel belast met de uitvoering van welomschreven wettelijke taken. In die situatie is er geen principiële argument meer voor een eigen provinciaal belastinggebied. De provinciale taken kunnen dan in principe worden bekostigd uit overdrachtsuitgaven vanuit het Rijk (algemene uitkering en specifieke uitkeringen) en doelgebonden provinciale heffingen.

5. Uit de primaire taakopdracht voor de fysieke inrichting vloeit volgens de Raden voort dat provincies waar nodig terughoudend moeten zijn met nieuwe beleidsinitiatieven op het bredere sociale terrein, inclusief jeugd en welzijn, die in eerste aanleg tot het gemeentelijke domein behoren. Dat laat onverlet het staatsrechtelijke principe dat regeling en bestuur van de eigen provinciale huishouding ten volle een zelfstandige bevoegdheid dient te blijven. Er kunnen immers onderwerpen zijn die qua territoriale schaal of inhoudelijke samenhang doelmatiger en doeltreffender door provincies kunnen worden behandeld.

Er kan ook sprake zijn van publieke taken die andere overheden niet (goed) vervullen en door provincies alsnog worden opgepakt. In dat geval moeten gemeenten zich ook afvragen waarom zij bepaalde taken niet zelf (kunnen) vervullen; dit behoort onderdeel van zelfreflectie van gemeenten te zijn.

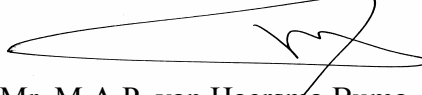
6. Het voorafgaande neemt, tot slot, niet weg dat provincies naar de opvatting van de Raden in elk geval zeer terughoudend moeten zijn met het ongevraagd aanbieden van financiële subsidieregelingen aan gemeenten. Dit omdat dat de gemeenten in een te afhankelijke positie plaatst en kan leiden tot wederzijdse spanningen. Tegen financiële relaties tussen provincies en gemeenten dan wel provinciale initiatieven die ten goede komen aan gemeentelijke voorzieningen, mits op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten, bestaan echter geen overwegende bezwaren.

De Raad voor het openbaar bestuur




Prof. dr. J.A. van Kemenade,  
voorzitter

De Raad voor de financiële verhoudingen



Mr. M.A.P. van Haersma Buma,  
voorzitter



Drs. C.J.M. Breed,  
secretaris