

Kenmerk	W04.14.0023/I
Datum advies	11 april 2014
Vindplaats	Staatscourant 2018, nr.1515-n1

Samenvatting

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel over de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 12 december 2017 de Tweede Kamer meegedeeld dat het wetsvoorstel buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het niet wordt ingediend bij de Tweede Kamer. Daarmee is het advies van de Afdeling advisering openbaar geworden.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelde de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot de provincie Noordvleugel. De gemeenten Noordoostpolder en Urk waren hiervan uitgezonderd. Deze gemeenten zouden overgaan naar de provincie Overijssel. Het wetsvoorstel was de opmaat tot de omvorming van alle provincies tot vijf landsdelen in 2025.

Beoogde eindperspectief

De Afdeling advisering geeft in het advies eerst een korte schets van de feitelijke ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. Op grond van die ontwikkelingen is het op zichzelf begrijpelijk dat het streven naar provinciale schaalvergroting aan de orde komt. De wijze waarop die schaalvergroting in het wetsvoorstel was uitgewerkt, roept echter vragen op.

In de eerste plaats ontbrak in het wetsvoorstel het beoogde eindperspectief. Door een omvangrijke provincie te creëren, zonder zicht op de verhouding tot de overige bestaande provincies, dreigt het middenbestuur uit balans te raken. In dit verband is onder meer van belang dat, na de samenvoeging van de drie provincies, de Eerste Kamer gekozen zal worden door een aanzienlijk kleiner aantal statenleden, terwijl het gewicht van de voorkeurstem van een statenlid uit de provincie Noordvleugel relatief groot wordt.

In de tweede plaats ging het wetsvoorstel niet in op het gewenste taken- en bevoegdhedenpakket van de toekomstige provincie. De provincie Noordvleugel werd slechts marginaal versterkt, aangezien deze provincie geen nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden krijgt. In meer algemene zin dient een opschaling van provincies de bestuurskracht daadwerkelijk te versterken. Daarvoor is een visie op de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincies onontbeerlijk.

De Afdeling advisering benadrukt dat een beoogd eindperspectief van de provincies nodig is. Daarin moeten de positie van alle provincies afzonderlijk en in hun onderlinge verband en de

provinciale taken en bevoegdheden in ogenschouw worden genomen. Ook moet worden aangegeven hoe dit wetsvoorstel in dat gewenste eindperspectief past.

Duurzaamheid

Verder adviseert de Afdeling advisering in de toelichting bij het wetsvoorstel nader in te gaan op de 'duurzaamheid' van de voorgestelde provinciale herindeling in het algemeen en de daarbij behorende grenzen van de betrokken provincies in het bijzonder. Dit is te meer van belang in het licht van het voornemen van de regering om op langere termijn vijf landsdelen te vormen. Daarnaast is het wenselijk de toelichting aan te vullen met een analyse van alle bestuurlijke actoren in het kader van de bestuurlijke drukte. Ook adviseert de Afdeling advisering in de toelichting nader in te gaan op de bestuurlijke schaal die, afhankelijk van het onderwerp, het beste aansluit bij de werkwijze van de Europese Unie.

Grondwet

In artikel 124 van de Grondwet is bepaald dat provinciebesturen bevoegd zijn de huishouding van de provincies zelf te regelen (de zogenoemde open huishouding). De regering wilde door middel van afspraken bereiken dat de provincies zich alleen nog maar bezighouden met taken in het ruimtelijk-economisch domein. In de toelichting op het wetsvoorstel wees de regering erop dat wanneer provincies zich daartoe beperken er geen reden is om de Grondwet te wijzigen. De keuze van de regering voor een materieel gesloten provinciale huishouding, is naar het oordeel van de Afdeling advisering geen deugdelijk argument om het wetsvoorstel over provinciale herindeling te motiveren. Eventuele afspraken van provincies met het Rijk om bevoegdheden op een bepaalde manier of op een bepaald terrein uit te oefenen, kunnen in het licht van de Grondwet niet als bindende afspraken worden aangemerkt. Aangezien de plichten en verantwoordelijkheden in de Grondwet voor de decentrale overheden leidend zijn, bieden dergelijke afspraken dan ook geen enkele garantie.

Lees [hier](#) de volledige tekst van het advies van de Raad van State en het nader rapport van de minister.