

Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I Algemeen

1. Inleiding
2. Voortbouwen op ontwikkelingen in het middenbestuur
3. Samenvoeging provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
 - 3.1 Achtergrond
 - 3.2 Procedure van samenvoeging
 - 3.3 Motivering voor samenvoeging
 - 3.3.1 Schaal van provinciale opgaven
 - 3.3.2 Versterking positie regionaal gebiedsregisseur
 - 3.3.3 Vermindering bestuurlijke drukte, versterking bestuurlijk eigenaarschap
 - 3.3.4 Heldere verhouding ten opzichte van gemeenten
 - 3.3.5 Sterker partnerschap
 - 3.3.6 (Financiële) opbrengsten
 - 3.4 Afweging varianten en grensbeloop
 - 3.5 Relatie met de inwoners en culturele identiteit
4. Aspecten van de samenvoeging
 - 4.1 Financiën
 - 4.2 Gevolgen van samenvoeging
 - 4.3 Rechtspositie personeel en vorming ambtelijk apparaat
 - 4.4 Naamgeving en provinciehoofdstad
 - 4.5 Verkiezingen

II Artikelsgewijze toelichting

Bijlagen

- Bijlage 1: Weergave inbreng open overlegbijeenkomsten
Bijlage 2: Overzicht van ontvangen schriftelijke reacties (bestuurlijk)
Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde literatuur
Bijlage 4: Legenda kaart Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

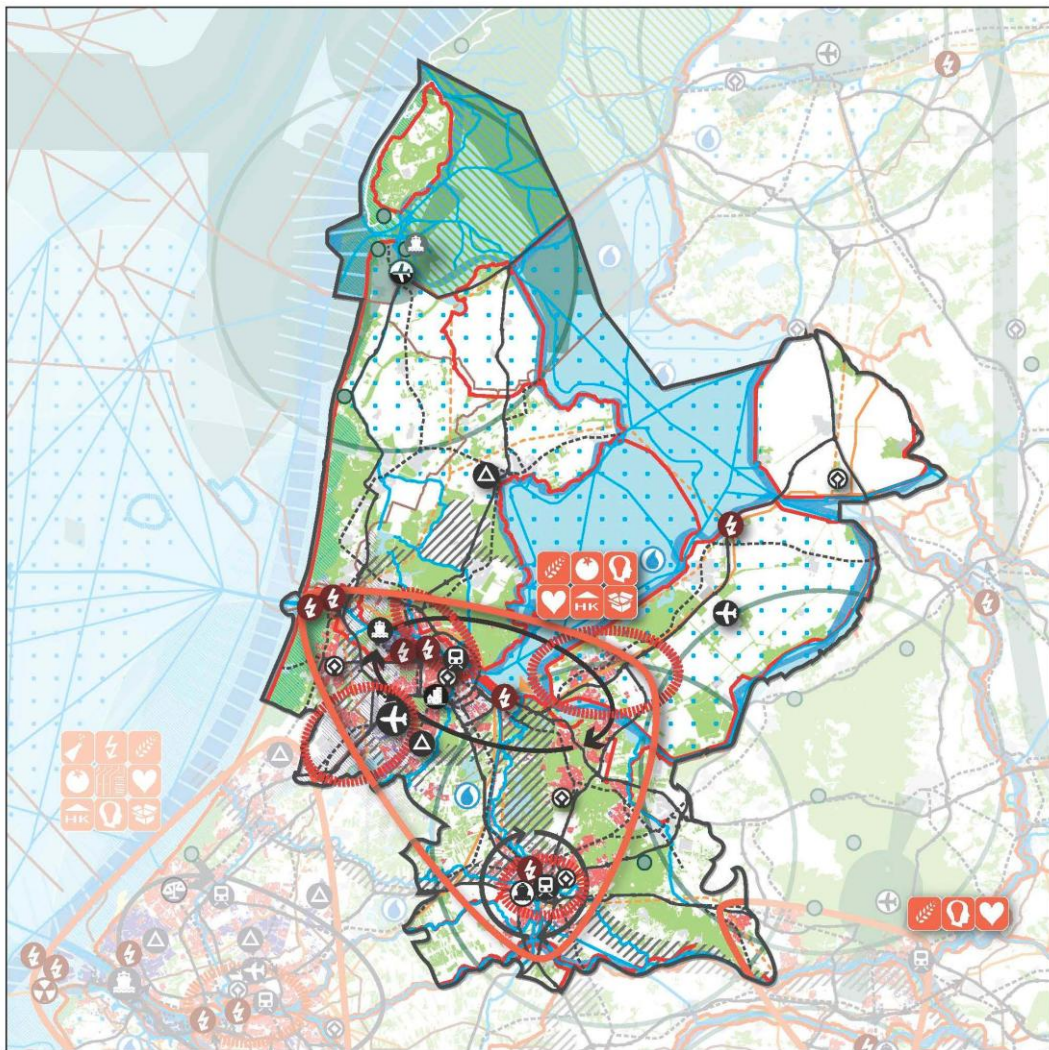
I Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de integrale samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De samenvoeging van deze drie provincies is een logische vervolgstap op de al lang lopende discussie over de hervorming van het provinciaal bestuur in de Randstad. Uit dit discours blijkt dat er in de Randstad problemen worden ervaren die het krachtig opereren van provincies in dit gebied belemmeren. Het kabinet kiest ervoor om, gelet op de in vele rapporten aangetoonde knelpunten en kansen, nu door te pakken en de samenvoeging van provincies in het gebied ter hand te nemen.

Een van de belangrijkste problemen die wordt ervaren is dat de schaal van de maatschappelijke vraagstukken waarmee provincies zijn belast niet meer goed aansluit bij de schaal van het

provinciaal bestuur. De afgelopen jaren is, op basis van een brede consensus over sterkere profilering van de bestuurslagen, het takenpakket van de provincies toegespitst op het ruimtelijk-economische domein; provincies vervullen de rol van regionaal gebiedsregisseur. De commissie-Geelhoed¹ (2002) constateert dat er sprake is van een disbalans tussen regionale vraagstukken zoals verstedelijking, vervoer, economie en waterbeheer en het niveau van het provinciaal bestuur. De commissie vindt het urgent om te komen tot provinciale schaalvergroting in de Randstad, bijvoorbeeld resulterend in een Noordvleugelprovincie. In vergelijking met andere Europese landen valt de relatief kleine schaal van het Nederlandse middenbestuur op. Tegelijkertijd winnen de regio's binnen Europa juist sterk aan economisch en bestuurlijk belang. Onderstaande kaart uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) is illustratief voor de vraagstukken die spelen in de Noordvleugel van de Randstad (zie bijlage 4 voor de legenda).



Kaart Noord-West Nederland (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012)

Een hieraan gerelateerd knelpunt is een tekort aan bestuurlijk eigenaarschap. De commissie-Kok² constateert in 2007 dat hierdoor de internationale concurrentiepositie van de Randstad onder druk staat. De OESO³ wijst in hetzelfde jaar op het belang van meer eenduidige coördinatie van de ruimtelijk-economische vraagstukken. De provincie is bij uitstek de overheid die daarbij een belangrijke rol heeft en het partnerschap met het (internationale) bedrijfsleven, de medeoverheden

¹ Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw* (2002);

² Commissie-Kok, *Advies commissie Versterking Randstad* (2007)

³ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Territorial Review Randstad Holland* (2007)

en de maatschappelijke instellingen vorm moet geven. Dit gebeurt nu te gefragmenteerd. Gezien de grote bijdrage van de Noordvleugel van de Randstad aan de Nederlandse economie is een slagvaardig provinciaal bestuur in dit gebied van groot belang.

De bestuurlijke drukte vormt eveneens een probleem. De schaal van gemeenten en waterschappen is substantieel toegenomen, terwijl de schaal van provincies sinds 1848 niet gewijzigd is. Dat leidt ertoe dat provincies, gemeenten en waterschappen steeds vaker in elkaars vaarwater zitten. De commissie-Geelhoed wijst op het voorbeeld van de stad Utrecht, stadsgewestelijk Utrecht en de provincie Utrecht. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur⁴ (2010) en de Raad van State⁵ (2013) vragen aandacht voor balans tussen bestuurslagen en de onontkoombaarheid om provinciale opschaling te bezien.

Het kabinet is, mede op basis van de vele studies en adviezen en de ervaringen die zijn opgedaan met schaalvergroting van gemeenten en waterschappen, ervan overtuigd dat samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht een belangrijke bijdrage kan leveren aan het wegnemen van de genoemde knelpunten. De samenvoeging levert bovendien substantiële financiële voordelen op. Dat blijkt uit onderzoek van het bureau Seinstra van de Laar⁶, dat in opdracht van de drie provincies is uitgevoerd. En ook uit de business case⁷ die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de samenvoeging van de drie provincies heeft laten opstellen door de bureaus Decisio en Andersson Elffers, Felix (AEF). De business case maakt duidelijk dat het besparingspotentieel van de samenvoeging oploopt tot minimaal 70 miljoen euro op jaarbasis, waarbij in de beginjaren sprake is van onvermijdelijke frictiekosten.

Met een versterkte positie van de nieuwe provincie als regionaal gebiedsregisseur ontstaan vele nieuwe kansen, waarop nader wordt ingegaan in hoofdstuk 3. Een aantal van deze kansen, verbonden aan aanpassing van de bestuurlijke organisatie, laat zich volgens de onderzoekers van Decisio en AEF op dit moment nog lastig kwantificeren. Het optimaal benutten van deze kansen vergt nadere uitwerking en verdieping door de provincies in samenspraak met het Rijk en andere betrokken partijen.

Kansen voor de nieuwe provincie met een nieuwe inhoudelijke agenda

Gedurende de fase van open overleg heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met inwoners, bestuurders en volksvertegenwoordigers gesproken over de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Uit deze gesprekken kan worden opgemaakt dat er sprake is van verdeeldheid over het voornemen om de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen te voegen. Er zijn zorgen geuit, in het bijzonder ten aanzien van het verkozen tijdpad, de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie en de vorming van (de overige) landsdelen. Daarnaast zijn er positieve en constructieve reacties gekomen op de vorming van de nieuwe provincie. Breed wordt erkend dat verandering in het provinciaal bestuur noodzakelijk is, des te meer omdat er al lang over wordt gediscussieerd en de urgentie om concrete stappen te zetten groot is.

De vorming van een nieuwe provincie biedt kansen. Voor het provinciaal bestuur en voor de inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De business case bevestigt dit beeld. Er kunnen substantiële voordelen worden gerealiseerd, zowel ten aanzien van de besparing op bestuurlijke, ambtelijke en materiële kosten als maatschappelijke en economische effecten. Tegelijkertijd is het evident dat hiervoor meer nodig is dan alleen een bestuurlijke samenvoeging. De rol- en taakinfilling (sturingsfilosofie) en de bestuurs- en organisatiecultuur zijn bepalend voor de mate waarin de baten van de vorming van de nieuwe provincie zich zullen voordoen.

⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur* (2010)

⁵ Raad van State, *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013)

⁶ Seinstra Van de Laar, *Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland* (2012)

⁷ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie* (2013)

Dit sterkt het kabinet in de overtuiging om, parallel aan de procedure voor samenvoeging van de drie provincies, het proces te starten om een inhoudelijke agenda voor het besturen van de nieuwe provincie op te stellen⁸. Aan gedeputeerde staten van de drie huidige provincies zal worden gevraagd om hiervoor een gezamenlijke stuurgroep in te richten, onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het proces vangt aan direct na de start van de terinzagelegging van onderhavig ontwerp wetsvoorstel.

Het opstellen van de inhoudelijke agenda heeft als doel om nader inzicht te krijgen in de belangrijkste maatschappelijke opgaven en kansen (zie pagina's 13-15), rolopvatting en sturingsmogelijkheden. Daarbij zullen de taken, bevoegdheden en het budget van de nieuwe provincie worden betrokken. Op deze wijze kunnen ook de aandachtspunten terzake uit het open overleg worden uitgewerkt. De inhoudelijke agenda vormt het startpunt voor de nieuwe provincie. Vanzelfsprekend is het aan het bestuur van de nieuwe provincie om (mede op basis daarvan) de politiek-bestuurlijke keuzes te maken.

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht sluit aan bij de bredere ontwikkelingen in het Nederlandse openbaar bestuur zoals recent geschetst in de nota 'Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland'. Het kabinet zet in op de versterking van de bestuurlijke hoofdstructuur; de nadere profilering en versterking van het middenbestuur maken daarvan onderdeel uit. Het kabinet beschouwt de vorming van de nieuwe provincie in deze kabinetsperiode als een belangrijke stap die past binnen deze lange termijn visie. De nieuwe provincie heeft voldoende schaal om het provinciale takenpakket hoogwaardig uit te kunnen voeren en is –in tegenstelling tot de vorming van één Randstadprovincie- in oppervlakte en bewonersaantal evenwichtig ten opzichte van andere bestuurslagen. Tegelijkertijd past het binnen een langduriger proces van landsdeelvorming elders in Nederland. Het kabinet start een debat over dit proces met de provincies en inventariseert en ondersteunt initiatieven hieromtrent.

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet op 14 december 2012 besloten om, op basis van artikel 19 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), de procedure te starten voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. In deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de samenvoeging van de drie provincies. Als eerste komt in hoofdstuk 2 de voorgeschiedenis met de belangrijkste ontwikkelingen in het middenbestuur in de afgelopen decennia aan bod. Hiermee wordt nader geduid hoe de samenvoeging van de drie provincies past binnen deze ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 staat de motivering voor de samenvoeging van de drie provincies centraal. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 de overige aspecten van de samenvoeging van de drie provincies aan de orde. Een weergave van de inbreng gedurende de open overlegbijeenkomsten is opgenomen in de bijlage evenals een overzicht van ontvangen schriftelijke reacties (bestuurlijk), de geraadpleegde literatuur en de legenda van de kaart uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

2. Voortbouwen op ontwikkelingen in het middenbestuur

Veel plannen, geen structurele oplossingen

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is er in Nederland een vrijwel permanent debat gaande over de hervorming van het middenbestuur⁹. In de tweede helft van de vorige eeuw gaat dit debat primair over het bovengemeentelijke respectievelijk subprovinciale niveau. Daarbij was enerzijds de vraag of het zogeheten 'regionale gat'¹⁰ vanuit het gemeentelijke niveau (schaalvergroting/gewestvorming) of vanuit het provinciale niveau (schaalverkleining/doe-provincies) moest worden gevuld. Anderzijds was de vraag of een landsdekkende ingreep nodig was of een ingreep die problemen in de grootstedelijke gebieden oplost.

⁸ Mede naar aanleiding van de motie 'inhoudelijke agenda Noordvleugel' van de leden Voortman en Schouw, 21 mei 2013; Kamerstuk 33 047 nr. 16

⁹ Met het middenbestuur wordt bedoeld het regionaal bestuur tussen lokaal en nationaal bestuur.

¹⁰ Daarmee wordt bedoeld het ontbreken van een effectief bestuur voor de opgaven die liggen tussen het niveau van provincies en gemeenten.

In 1947 constateert de commissie Koelma dat provinciegrenzen in een aantal gevallen niet meer goed aansluiten bij de maatschappelijke en economische grenzen. Herziening van deze grenzen is daarom gewenst. De commissie presenteert de figuur van agglomeratiegemeente als oplossing. Na het advies van de commissie Koelma volgen onder meer plannen voor de vorming van landsdelen (1968), de Ontwerp Wet Reorganisatie Binnenlands Bestuur om provincies meer taken en een sturende rol te geven (1975), het plan tot oprichting van de provincie Flevoland (1986), de commissie Montijn, die versterking van bestuurskracht in stedelijke gebieden adviseert (1989) en de kabinetsnota's Bestuur op Niveau 1 tot en met 3 met het plan voor oprichting van stadsregio's (1990-1993). Dit resulteert enkele jaren later in het kabinetsvoorstel tot de vorming van stadsprovincies (1995), waar de bevolking van Amsterdam en Rotterdam zich in een referendum tegen uitspreken (1996).

Implementatie van deze plannen is, met uitzondering van de oprichting van de provincie Flevoland in 1986, uitgebleven. Wel zijn in 1964 -als bestuurskundig experiment- het Openbaar Lichaam Rijnmond en in 1976 het Openbaar Lichaam agglomeratie Eindhoven opgestart. Deze vormen zijn in 1986 weer opgeheven. Vervolgens is in 1994 met de (tijdelijke) Kaderwet 'bestuur en verandering' een verplichtende vorm van samenwerking ingesteld tussen gemeenten in enkele grootstedelijke regio's. De kaderwet is in 2005 opgevolgd door de Wgr plus.

Heruitvinding van het provinciaal bestuur

Na de eeuwwisseling verplaatst het debat zich naar de taken en bevoegdheden van provincies en op welk schaalniveau deze taken en bevoegdheden het beste uitgevoerd kunnen worden. In het bijzonder gaat daarbij de aandacht uit naar de herinrichting van het provinciaal bestuur in de Randstad. Er is sprake van een transitie van institutionele onderuitputting van het provinciaal bestuur (relatief zwakke positie) naar 'heruitvinding' van het provinciaal bestuur (versterking). Met het stranden van de vorming van stadsprovincies in 1996 is duidelijk geworden dat er geen nieuwe, aparte bestuurslaag gecreëerd moet worden om de problematiek van 'het regionale gat' aan te pakken. Er ontstaat een breed gedeelde inzet om de bestuurlijke hoofdstructuur te versterken. Dit hangt ook samen met de gestaag voortgaande gemeentelijke herindeling. Gemeenten worden sterker en daarmee ontstaat discussie over de rol, taak en positie van het provinciaal bestuur. Breed leeft de overtuiging dat het provinciaal bestuur een prominente rol moet innemen bij het regisseren van regionale ruimtelijk-economische vraagstukken. Het is dan wel noodzakelijk dat provincies effectiever opereren. En dat hangt samen met zowel het provinciale takenpakket als de provinciale schaal.

In 2002 constateert een door het IPO ingestelde commissie onder leiding van de heer A. Geelhoed in het rapport 'Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw' dat maatschappelijke vraagstukken zich op een steeds hoger schaalniveau voordoen. En dat dit in veel Europese landen inmiddels had geleid tot de inrichting van een krachtig middenbestuur, sterk in schaal en bevoegdheden. Nederland vormt daarop een uitzondering, aldus de commissie-Geelhoed. De bestuurlijke structuur in ons land is versnipperd. Een duidelijkere toebedeling van regionale taken en verantwoordelijkheden is noodzakelijk. Dat is des te meer van belang omdat 'de regio' er internationaal meer dan ooit toe doet. De commissie-Geelhoed bepleit, in combinatie met de provinciale opschaling, een krachtig middenbestuur met duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In de periode daarna ontstaat ook een debat over het provinciale takenpakket. Dat is aanleiding voor het kabinet-Balkenende IV om de commissie decentralisatievoorstellen provincies, onder leiding van mevrouw T. Lodders, in te stellen. Deze commissie adviseert in 2008 om het handelen van provincies primair te richten op de kerntaken op het terrein van regionaal ruimtelijk-economisch/omgevingsbeleid. In het verlengde daarvan stelt de commissie-Lodders voor om taken op het gebied van wonen, werken, natuur en platteland, water en mobiliteit van de rijksoverheid naar provincies over te hevelen.

De wetgeving tot uitvoering van de decentralisatievoorstellen van de commissie-Lodders komt in de jaren daarna tot stand. De provincies verscherpen daarmee hun profiel als regionaal

gebiedsregisseur. In zowel het regeerakkoord van het vorige kabinet (2010), de door dat kabinet met het IPO gemaakte bestuursafspraken (2011) als het regeerakkoord van het huidige kabinet (2012) zijn de kerntaken van de provincies herbevestigd: de provincies hebben een regierol in de uitvoering van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid. Verder kunnen de provincies taken uitvoeren op het gebied van cultuur, daar waar het de lokale belangenbehartiging overstijgt. De focus op deze provinciale kerntaken betekent ook dat de provincies zich niet (meer) bezighouden met bijvoorbeeld zorg, inkomen en andere zaken op sociaal terrein; dat zijn onderwerpen die behoren tot de kerntaken van de gemeenten.

Focus op de Randstad

Om werkelijk verschil te kunnen maken bij de behartiging van haar kerntaken is het van belang dat provincies hun functies vervullen op het schaalniveau waarop maatschappelijke opgaven zich manifesteren. De commissie-Geelhoed vraagt met het oog hierop in 2002 specifieke aandacht voor de Randstad. Volgens de commissie is de Randstad bestuurlijk zeer versnipperd, terwijl het maatschappelijk steeds meer één entiteit wordt. Er is in de Randstad sprake van een disbalans tussen de schaal van maatschappelijke opgaven en de schaal van het provinciaal bestuur. De commissie-Geelhoed noemt verschillende varianten voor provinciale opschaling in de Randstad, waaronder samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

In 2005 pleiten de burgemeesters van de vier grote steden en de vier commissarissen van de koningin, verenigd in 'de Holland Acht', in een manifest voor een vereenvoudigd bestuur in de Randstad. De Holland Acht vragen met hun manifest aandacht voor een bestuursstructuur die slagvaardig optreden mogelijk maakt, omdat dit van groot belang is voor de verbetering van de internationale concurrentiepositie. Aanleiding hiervoor is de evaluatie van het samenwerkingsverband 'Regio Randstad' (2005), die in opdracht van de participanten in het samenwerkingsverband (provincies, stadsregio's en grote steden), uitgevoerd is door een commissie onder leiding van prof. G. Teisman. Uit de evaluatie komt naar voren dat de samenwerking tussen de decentrale overheden in de Randstad onvoldoende perspectief biedt. Dat heeft volgens de onderzoekers te maken met teveel tegengestelde belangen en een structureel gebrek aan daadkracht, vitaliteit en leiderschap.

Mede naar aanleiding van het manifest van de Holland Acht brengt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2006 de discussienota 'Maatwerk in het middenbestuur' uit. Ook wordt in deze periode de Adviescommissie Versterking Randstad ingesteld, onder voorzitterschap van de heer W. Kok. Begin 2007 adviseert deze commissie om te komen tot één provincie in de Randstad. De commissie acht deze stap noodzakelijk om de Randstadeconomie te versterken met het oog op de welvaart en het welzijn van Nederland. De commissie-Kok constateert dat er op de schaal van de Randstad teveel bestuurlijke drukte en een gebrek aan *bestuurlijk eigenaarschap* is (niemand is eindverantwoordelijk voor het geheel). Het ontbreekt daardoor aan de bestuurlijke slagkracht die nodig is om te kunnen concurreren met andere (Europese) topregio's. De commissie-Kok adviseert om op korte termijn een Urgentieprogramma voor de Randstad ter hand te nemen teneinde een versnelling te realiseren in de uitvoering van diverse projecten. Verder adviseert de commissie om, parallel aan de uitvoering van dit Urgentieprogramma, een wetgevingstraject te starten voor provinciale herindeling.

Er verschijnen in de periode 2006-2007 nog diverse andere bijdragen aan de discussie over de toekomst van het provinciaal bestuur in de Randstad. Vanuit de noodzaak dat het provinciaal bestuur beter in staat moet worden gesteld effectief en adequaat te reageren op complexe vraagstukken, concludeert de Raad voor het Openbaar Bestuur, in het advies 'Bestuur op maat' dat er in de Randstad een Noord- en een Zuidvleugelprovincie gevormd moet worden (september 2006). De commissie-Burgmans, ingesteld door de vier grote steden, adviseert in het rapport 'Randstad Holland in een globaliserende wereld' een Randstadautoriteit te vormen (september 2006). Het Ruimtelijk Planbureau raadt in 'Vele steden maken nog geen Randstad' (november 2006) de focus op de Randstad als aaneengesloten geheel van (delen van) vier provincies juist af, omdat het gebied (nog) niet functioneert als één aaneengesloten stedelijk systeem. De OESO wijst

in het 'Territorial review Randstad Holland' (april 2007) op het belang van meer coördinatie van de ruimtelijk-economische vraagstukken in de Randstad. Op termijn kan volgens de OESO een fusie van de vier Randstadprovincies worden overwogen.

In 2009 brengt het toenmalige kabinet de structuurvisie Randstad 2040 uit waarin expliciet voor een noordelijke en een zuidelijke Randstad wordt gekozen als het meest passende schaalniveau voor het oppakken van ruimtelijk-economische opgaven.

Het vorige kabinet kondigt in het regeerakkoord (2010) een voorstel aan tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland). In de visienota 'Bestuur en Bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden' (2011) is dit voorstel nader uitgewerkt: in het noordelijk deel van de Randstad wordt de vorming van één provinciaal bestuur noodzakelijk geacht, onder meer vanwege het belang van de integrale ontwikkeling van de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Als eerste stap, op weg naar de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, heeft het toenmalig kabinet aan de drie betrokken provinciebesturen gevraagd om te onderzoeken op welke manier de provinciale samenvoeging gerealiseerd kan worden of hoe met andere maatregelen hetzelfde duurzame effect gerealiseerd kan worden.

De colleges van gedeputeerde staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben in februari 2011, in een brief aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, laten weten dat zij de onderlinge samenwerking willen intensiveren. Ook kondigen de drie provinciebesturen in deze brief aan een verkenning te zullen uitvoeren naar de voordelen van bestuurlijke samenvoeging. Dit zou moeten leiden tot een concreet aanbod aan het kabinet. Vooralsnog hebben de drie provincies dit aanbod niet uitgewerkt.

Keuze kabinet

Geconstateerd kan worden dat er sprake is van een al lang lopende discussie over de herinrichting van het provinciaal bestuur; dat geldt in het bijzonder voor de Randstad. Er is in dit gebied urgentie om te komen tot een meer krachtige en samenhangende aanpak van de maatschappelijke vraagstukken. Meerdere oplossingsrichtingen zijn daarbij mogelijk. In het open overleg dat voorafgaand aan het opstellen van onderhavig wetsvoorstel heeft plaatsgevonden is aandacht gevraagd voor verschillende varianten van provinciale herindeling¹¹.

In de verkenningen en voorstellen die in dit hoofdstuk zijn geschetst keren steeds twee hoofdvarianten terug: de vorming van twee vleugelprovincies en de vorming van één Randstadprovincie. Het kabinet heeft, op basis van analyse van verschillende factoren, die in onderhavige regeling aan bod komen, gekozen voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht¹². Doorslaggevend daarbij is de schaal van ruimtelijk-economische relaties tussen de drie provincies (paragraaf 3.3.1) en het belang van evenwichtige verhoudingen in het binnenlands bestuur. De nieuw te vormen provincie heeft straks circa 4,3 miljoen inwoners, de huidige provincie Zuid-Holland heeft thans ruim 3,5 miljoen inwoners.

De aard van de ruimtelijk-economische opgaven in de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad loopt teveel uiteen om één Randstadprovincie (inclusief Zuid-Holland) te vormen. Hoewel er belangrijke ruimtelijk-economische relaties zijn tussen beide vleugels is er geen sprake van een aaneengesloten 'daily urban system'¹³ op Randstadniveau. Evenals de Zuidvleugel is de Noordvleugel een internationaal verbonden en economisch samenhangend gebied met als kernen

¹¹ Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben de suggestie gedaan om verschillende varianten voor provinciale samenvoeging uit te werken. Tijdens de open overlegbijeenkomsten is dit herhaald door diverse bestuurders, volksvertegenwoordigers en inwoners. Provinciale en gedeputeerde staten van Utrecht vragen aandacht voor varianten vanwege de relaties die Utrecht als centraal gelegen provincie onderhoudt met vrijwel alle omliggende provincies. Daaruit zou opgemaakt kunnen worden dat er geen voor de hand liggende samenvoegingsvariant is voor de provincie Utrecht. In de open overlegbijeenkomsten zijn er, naast de meer algemene oproep om varianten voor samenvoeging te onderzoeken, concrete alternatieven gepresenteerd, zoals een fusie van Noord- en Zuid-Holland, de vorming van één Randstadprovincie (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en een kustprovincie (Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland).

¹² Op 29 oktober 2012 hebben de Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA een regeerakkoord bereikt voor het kabinet Rutte-Asscher. In het regeerakkoord staat dat: 'De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden samengevoegd, waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt'. Voor de lange termijn (2025) heeft het kabinet het perspectief van vijf landsdelen voor ogen.

¹³ Een begrip uit de sociale geografie waarmee het gebied en de bewegingen binnen de dagelijkse invloedssfeer van steden/metropolen wordt aangeduid.

de regio's Amsterdam, Utrecht en mainport Schiphol. De aard van de economie in beide vleugels is wezenlijk anders¹⁴. In de Noordvleugel zijn vooral de (financiële) dienstverlening, ICT en creatieve sector sterk vertegenwoordigd. Deze sectoren hebben voor de toekomst bovendien potentie in dit gebied. In de Zuidvleugel van de Randstad zijn de Rotterdamse haven en aanverwante industrie en logistiek dominant. Deze sectoren bieden in dit deel van Nederland een aantrekkelijk toekomstperspectief¹⁵.

Voorts zijn er bestuurlijke argumenten om niet over te gaan tot de vorming van één Randstadprovincie. Zo'n grote provincie betekent dat de bestuurlijke afstand ten opzichte van de rijksoverheid te klein wordt. En binnen een toekomstig stelsel van landsdelen heeft één Randstadprovincie geen equivalent. Ongeveer 50 procent van de Nederlanders zou in deze Randstadprovincie wonen, hetgeen tot een ongewenste ontwrichting van de verhoudingen in het binnenlands bestuur leidt.

Tenslotte is gedurende het open overleg een intensievere samenwerking tussen de drie huidige provincies als alternatief voor samenvoeging van de drie provincies ingebracht. Het kabinet acht deze oplossing ontoereikend, omdat daarmee de suboptimale situatie van meerdere besturen, beleidsagenda's, investeringen in een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied blijft voortbestaan. Bovendien zijn bestuurlijke samenwerkingsverbanden vanuit democratisch opzicht suboptimaal en zou de noodzakelijke afstemming tussen de drie provincies tot nog meer bestuurlijke drukte kunnen leiden.

3. Samenvoeging provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

3.1 Achtergrond

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is onderdeel van de herinrichting van het openbaar bestuur die beschreven is in de visienota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland'¹⁶. In de visienota worden de beoogde veranderingen in het binnenlands bestuur -zoals aangekondigd in het regeerakkoord- in hun onderlinge samenhang geschetst. Gekozen is voor een incrementele verandering op basis van een helder perspectief; geen 'blauwdrukdenken', maar aansluiten bij historische en al langer lopende ontwikkelingen.

In de visienota is opgenomen dat de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht de eerste stap is op weg naar de vorming van landsdelen op de lange termijn. Gelet op de uitkomsten van de vele onderzoeken en adviezen die in de afgelopen jaren zijn verschenen (zie hoofdstuk 2) en het belang van een krachtiger provinciaal bestuur in dit deel van de Randstad vindt het kabinet het noodzakelijk om nu het initiatief tot samenvoeging van de drie provincies te nemen. Flevoland, Noord-Holland en Utrecht werken al op meerdere terreinen intensief samen en hebben in februari 2011 aangekondigd een bestuurlijke samenvoeging te zullen verkennen. Het kabinet is van mening dat samenvoeging van de drie provincies noodzakelijk is om het provinciaal bestuur in dit deel van Nederland duurzaam te versterken.

Het lange termijnperspectief is dat de provincies opgaan in landsdelen. De oriëntatie op de vorming van landsdelen acht het kabinet van groot belang voor een duurzame ontwikkeling van het middenbestuur. De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is de eerste stap binnen deze lange termijn ambitie van het kabinet. Het debat over de samenvoeging van provincies buiten de Randstad dient nog grotendeels te worden opgestart. Als opmaat naar een visie en een stappenplan voor de vorming van landsdelen zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, via de (koepelorganisatie van) provincies¹⁷, initiatieven die er zijn om tot een samenvoeging over te gaan inventariseren en ondersteunen¹⁸. Het is de bedoeling om voort te

¹⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad* (2010), Ministerie van EL&I, *Visie op de Noordvleugel/Amsterdambrief* (2011)

¹⁵ Planbureau voor de Leefomgeving, *De ratio van het ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid* (2012)

¹⁶ Kamerstuk 33 047 nr. 8

¹⁷ Het Interprovinciaal Overleg (IPO)

¹⁸ Mede naar aanleiding van de motie over een visie en een stappenplan voor de vijf landsdelen van de leden Voortman en Schouw, 22 mei 2013; Kamerstuk 33 047 nr. 14.

bouwen op ontwikkelingen die provincies vaak zelf al in gang hebben gezet¹⁹. Dit gebeurt parallel aan de procedure tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de procedure voor samenvoeging van de drie provincies en de belangrijkste uitkomsten van het open overleg. Vervolgens staat in paragraaf 3.3 de motivering voor samenvoeging centraal. In paragraaf 3.4 komen de varianten voor samenvoeging aan bod en het grensbeloop van de nieuw te vormen provincie. In de afsluitende paragraaf 3.5 worden de relatie van de nieuwe provincie met de inwoners en het thema culturele identiteit behandeld.

3.2 Procedure van samenvoeging

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft alle direct en indirect betrokken partijen (provinciale staten, gedeputeerde staten, inliggende gemeenten, waterschappen, buurprovincies, maatschappelijke organisaties en bedrijven) op 14 december 2012 per brief geïnformeerd over het voornemen om de drie provincies samen te voegen. In de brief zijn ook de argumenten opgenomen om de procedure tot samenvoeging te starten. Verder is in de brief uiteengezet hoe het proces, tot aan de inwerkingtreding van het nieuwe provinciaal bestuur, er uit zal zien. De brief was het startsein voor de wettelijk voorgeschreven fase van open overleg met de bij de samenvoeging betrokken besturen van provincies en inliggende gemeenten. In deze memorie van toelichting is verwerkt hoe de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gehoor geeft aan de in het open overleg ingebrachte punten. Naar aanleiding van de uitkomsten van het open overleg heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 26 april 2013 per brief aangegeven dat de voorgenomen datum van samenvoeging wordt verschoven van 26 maart 2015 naar 1 januari 2016. Hiermee komt de minister tegemoet aan veelgehoorde geluiden over een te snelle operatie.

Open overleg

De Wet arhi schrijft voor dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedurende de open overlegfase overleg voert met de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van de inliggende gemeenten. Omdat het samenvoegen van de drie provincies raakt aan de belangen en het handelen van een groot aantal partijen, is ervoor gekozen om niet alleen open overleg te voeren met de betrokken besturen, maar ook de indirect betrokken partijen in de gelegenheid te stellen inbreng te leveren. Tijdens alle bijeenkomsten heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het kabinetsplan voor provinciale samenvoeging toegelicht en is er ruimte geboden aan de gesprekspartners om hier op te reageren en daarover met de minister in gesprek te gaan.

De fase van open overleg in de Wet arhi duurt maximaal zes maanden (artikel 8, Wet arhi). Het open overleg voor deze samenvoeging heeft vierenvolfe maand in beslag genomen en is op 1 mei 2013 afgerond. In deze periode zijn, naast de provincie- en gemeentebesturen, ook de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven van de drie provincies en de leden van provinciale staten, de (deels) betrokken waterschappen en ook de naastgelegen provincies Friesland, Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland in de gelegenheid gesteld om met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in gesprek te gaan over het voornemen tot samenvoeging.

De bestuurders zijn per brief uitgenodigd voor deelname aan de open overlegbijeenkomsten. De inwoners zijn uitgenodigd via advertenties in de lokale en regionale dagbladen, huis-aan-huisbladen en op diverse overheidswebsites. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de achttien bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden. In deze bijlage is, per provincie, ook een overzicht opgenomen van de inbreng van de deelnemers tijdens de overlegbijeenkomsten.

¹⁹ Deze aanpak van het kabinet sluit aan bij het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 'Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur' (2010) en de derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen 'Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd' van de Raad van State (2013).

Ten slotte heeft, vanwege de bijzondere positie van de Noordoostpolder, overleg plaatsgevonden met de direct betrokken partijen in dit gebied en met gedeputeerde staten van de provincie Overijssel (zie ook paragraaf 3.4).

Hoofdpunten uit het open overleg

Gedurende de open overlegfase hebben inwoners, bestuurders en volksvertegenwoordigers verschillende meningen, standpunten en visies ingebracht. Verder zijn er diverse schriftelijke reacties binnen gekomen. Uit de open overlegfase kan worden opgemaakt dat er sprake is van verdeeldheid over het voornemen om de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen te voegen. Er zijn globaal drie groepen te onderscheiden: een groep die uitgesproken vóór de voorgenomen fusie is (en daarbij soms voorwaarden stelt); een groep die neutraal tegenover de plannen staat; en een groep die uitgesproken negatief is over de samenvoeging.

De volgende hoofdpunten zijn in vrijwel alle bijeenkomsten aan bod gekomen:

- De behoefte aan een integrale visie op het openbaar bestuur, die duidelijk maakt waarom de provinciale samenvoeging en (op de lange termijn) de vorming van landsdelen nodig is.
- De relatie met de afschaffing van de Wgr plus en de vorming van vervoerregio's.
- Het proces van samenvoeging, in het bijzonder het tijdpad en het tempo.
- De uitbreiding van taken en bevoegdheden van de nieuw te vormen provincie.
- De (financiële) opbrengsten, provinciaal belastinggebied en financieel toezicht.
- Varianten van samenvoeging en het grensbeloop van de nieuw te vormen provincie. Dat geldt in het bijzonder voor de bijeenkomsten in Utrecht en Flevoland. Waarbij in Flevoland met name aandacht is gevraagd voor de positie van de Noordoostpolder.
- De culturele identiteit.
- De afstand tussen burger en bestuur.
- De gevolgen voor het ambtelijk personeel.
- De gevolgen voor de verkiezingen van provinciale staten en Eerste Kamer in 2015.
- De provinciehoofdstad en de locatie van het provinciehuis.

In deze memorie van toelichting wordt ingegaan op deze hoofdpunten uit het open overleg. Samenvattingen van de open overlegbijeenkomsten zijn opgenomen in bijlage 1.

3.3 Motivering voor samenvoeging

3.3.1 Schaal van provinciale opgaven

De schaal van het provinciaal bestuur in Flevoland, Noord-Holland en Utrecht sluit niet meer goed aan bij de schaal van de ruimtelijk-economische dynamiek in deze drie provincies. Dat is problematisch omdat het provinciaal bestuur -als regionaal gebiedsregisseur- een belangrijke coördinerende rol heeft ten aanzien van de ruimtelijk-economische opgaven. De driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht behoeft daarbij in het bijzonder aandacht. Er is in dit gebied -met 'uitlopers' naar onder andere de steden Alkmaar, Hoorn, Haarlem, Lelystad, Amstelveen en Amersfoort- in toenemende mate sprake van een aaneengesloten 'daily urban system'²⁰. Dit systeem kenmerkt zich door de aanwezigheid en beweging van een groot aantal inwoners, bedrijven en instellingen, hetgeen een concentratie van samenhangende functies met zich meebrengt: wonen, werken, reizen, studeren en recreëren. De verwevenheid en mobiliteit tussen deze functies overstijgt de huidige bestuurlijke grenzen van de drie provincies. Dit wordt geïllustreerd met de kaart uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012), welke is opgenomen bij de inleiding van deze memorie van toelichting.

De provincies hebben een verantwoordelijkheid bij het ondersteunen en ontwikkelen van de ruimtelijk-economische dynamiek in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Zij signaleren dat dit in toenemende mate provinciegrensoverschrijdende opgaven met zich meebrengt. Als voorbeeld

²⁰ Een begrip uit de sociale geografie waarmee het gebied en de bewegingen binnen de dagelijkse invloedssfeer van steden/metropolen wordt aangeduid.

kan worden genoemd het uitvoeringsprogramma van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 met diverse projecten met een provinciegrensoverschrijdende dimensie zoals de woonvisie (met Flevoland), integrale gebiedsontwikkeling Blauwe Hart/Markermeer/IJmeer (met Flevoland), metropolitane landschappen (met Flevoland), nationaal landschap Groene Hart (met Zuid-Holland, Utrecht), Stelling van Amsterdam (met Utrecht), Nieuwe Hollandse Waterlinie (met Utrecht), Platform Bedrijventerreinen en Kantoren (met Flevoland), weg- en OV tussen Schiphol en Almere/Lelystad (met Flevoland).

Een bijzondere economische opgave in het gebied is de toekomstige ontwikkeling van de (nationale) luchthaven Schiphol in relatie tot de uitbreidingsmogelijkheden van de (regionale) luchthaven Lelystad. Schiphol investeert de komende jaren fors om chartervluchten naar de locatie Lelystad te kunnen verplaatsen. Zo wil de luchthaven meer ruimte creëren voor het overige vliegverkeer op Schiphol. Deze ontwikkeling brengt nieuwe provinciegrensoverschrijdende vraagstukken met zich mee op het terrein van ruimte, infrastructuur, natuur en milieu. Eén provinciaal bestuur is beter in staat om hier de regie op te voeren.

Tijdens de open overlegfase hebben diverse partijen het belang van een betere aansluiting van het bestuurlijke schaalniveau op de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven van de provincie onder de aandacht gebracht. In een gezamenlijke reactie stellen VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht dat de regierol van het middenbestuur dient afgestemd te zijn op de schaal van de ruimtelijk-economische dynamiek. Als voorbeeld noemen zij opgaven zoals de economische topsectoren en de sturing op de ontwikkeling van locaties voor kantoren en woningbouw. Volgens hen is één provinciaal bestuur beter in staat is om deze vraagstukken goed aan te pakken.

Ondanks de ruimtelijk-economische samenhang is er in de huidige situatie met drie provincies sprake van aparte beleidsagenda's, deelbelangen en deelbeslissingen. Tegenstrijdige besluitvorming over beleid en investeringen kan leiden tot stagnatie. De RECRON²¹ heeft tijdens de open overlegfase het voorbeeld van de recreatieve ontwikkeling van de Gooi- en Vechtstreek ingebracht. Dit gebied heeft een grote recreatieve waarde voor de Randstad. Het afstemmen van beleid en regels op het terrein van economisch-ruimtelijke zaken kost met drie provincies echter onnodig veel tijd en energie. De RECRON is van mening dat dit handiger en beter kan. Vertegenwoordigers van de gemeentebesturen van Hollands Kroon, Hoorn, Velsen, Hilversum, Blaricum, Naarden, Bussem, Stichtse Vecht, Almere en Utrecht hebben tijdens het open overleg eveneens aandacht gevraagd voor de problematiek van de aansturing van provinciegrensoverschrijdende vraagstukken.

Uit de business case²², die nader wordt toegelicht in paragraaf 3.3.6, komt naar voren dat de nieuwe provincie veel scherpere keuzes kan maken. Na samenvoeging van de drie provincies is er één bestuur dat op basis van één integrale visie en één integrale agenda besluiten neemt. Bovendien komen provinciale investeringen in één hand te liggen, waardoor de provinciale middelen gericht kunnen worden ingezet.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is de samenvoeging van de drie provincies een logisch vervolg op een al veel langer lopende maatschappelijke ontwikkeling en de noodzaak om het provinciaal bestuur te versterken. Door de drie provincies onder één provinciaal bestuur te brengen zal het gebied meer als eenheid functioneren en profiteren van de unieke krachten van de verschillende onderdelen. De samenvoeging van de drie provincies biedt agglomeratievoordelen²³ waardoor de interactie tussen mensen, bedrijven en instellingen toeneemt²⁴. Dit is belangrijk omdat bedrijven en kennisinstellingen door intensievere relaties meer kennis overdragen. Dat resulteert vervolgens

²¹ Vereniging van recreatieondernemers Nederland

²² Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

²³ Voordelen die ontstaan door een groter ruimtelijk aaneengesloten geheel.

²⁴ In dit verband kan gewezen worden op een grotere en gespecialiseerdere arbeidsmarkt, een grotere markt van toeleveranciers en de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis. Dit resulteert in reductie van kosten, bijvoorbeeld omdat bedrijven minder moeite hebben om aan geschikt personeel te komen. Andersom geldt dat arbeidskrachten makkelijker een geschikte baan vinden. Transactiekosten gaan omlaag bij een uitgebreider complex van toeleveranciers en een grotere afzetmarkt.

in innovaties en nieuwe productontwikkeling²⁵. Agglomeratievoordelen zijn daarmee een motor voor de versterking van de concurrentiekracht.

Na samenvoeging van de drie provincies ontstaat een provincie die een belangrijke regierol heeft bij de ontwikkeling van *alle* regio's binnen de provincie. Naast een groot aaneengesloten stedelijk gebied is er in de nieuwe provincie een groot landelijk gebied. Beide hebben unieke kwaliteiten en zijn van elkaar afhankelijk. Het stedelijk gebied is voor het landelijk gebied een belangrijk voorzieningengebied (aanwezigheid van instellingen zoals greenport Aalsmeer) en afzetmarkt. Omgekeerd geldt dat het stedelijk gebied het landelijk gebied nodig heeft voor de land- en tuinbouw. Verder biedt het landelijk gebied ruimte voor natuur, recreatie en toerisme. Dit zijn in toenemende mate belangrijke vestigingsfactoren. De provincie is bij uitstek de bestuurslaag die zorgt voor verbinding tussen het stedelijk en landelijk gebied en het evenwicht tussen beide. Daarmee zorgt zij ervoor dat het stedelijk en landelijk gebied elkaars potenties benutten en zich niet met de rug naar elkaar toe ontwikkelen.

Door een groter schaalniveau zal het nieuwe provinciaal bestuur beter in staat zijn om de gewenste connectiviteit en samenhang tussen stedelijk en landelijk gebied te bevorderen en daarmee de agglomeratievoordelen te realiseren²⁶. De schaal van de stedelijke regio in de nieuwe provincie is vergelijkbaar met regio's als Barcelona, München, Madrid of Kopenhagen-Malmö; enkele van de meest succesvolle Europese stedelijke regio's van de afgelopen vijftien jaar.

3.3.2 Versterking positie regionaal gebiedsregisseur

Met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Lodders (2007) zijn er in de afgelopen jaren diverse ruimtelijk-economische taken gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. Zo is de aanleg, de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden, inclusief middelen en bevoegdheden, vrijwel volledig overgegaan van de rijksoverheid naar de provincies. De rijksoverheid heeft, ook in het beleid – zie de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte – een stap terug gedaan en richt zich primair op nationale belangen. De positie van het provinciaal bestuur in het regionaal ruimtelijk-economisch domein is daarmee versterkt. Provincies richten zich primair op de uitvoering van hun ruimtelijk-economische kerntaken op regionaal niveau (ruimtelijke ordening, regionale economie, verkeer en vervoer, cultureel erfgoed en natuur). Zij hebben op deze terreinen ook meer doorzettingsmacht gekregen (Wet op de ruimtelijke ordening, Planwet verkeer en vervoer, Wet revitalisering generiek toezicht). Het huidige kabinet bouwt hier op voort. De samenvoeging van provincies zorgt ervoor dat het provinciaal bestuur de nieuwe rol als regionaal gebiedsregisseur goed in kan vullen.

Belangrijk is dat provincies nu en in de komende jaren laten zien dat zij in staat zijn om hun nieuwe profiel en verantwoordelijkheden waar te maken. De samenvoeging van provincies is een logisch vervolg op eerder genomen maatregelen. Nu de provincies zijn gepositioneerd met een heldere definiëring van hun kerntaken en zijn versterkt door de decentralisatie van bevoegdheden en middelen, is het noodzakelijk dat zij hun positie waarmaken. Dat kan het beste op het schaalniveau dat aansluit bij de opgaven van het provinciaal bestuur (zie paragraaf 3.3.1). Onderzoeken en adviezen (commissie-Geelhoed, commissie-Kok, Raad voor het Openbaar Bestuur) beargumenteren dat de provincies door opschaling hun ruimtelijk-economische regierol beter uit kunnen voeren.

Tijdens de open overlegfase is door verschillende partijen opgemerkt dat het profiel van de nieuw te vormen provincie met meer taken en meer doorzettingsmacht verder versterkt zou kunnen worden. Dit sluit aan bij de beweging in de afgelopen jaren om taken en bevoegdheden van de rijksoverheid naar provincies te decentraliseren. In het kader van het opstellen van de inhoudelijke agenda (zie inleidende hoofdstuk) zal worden verkend welke taken, die nu nog bij de rijksoverheid liggen, bij wijze van experiment uniek kunnen worden gedecentraliseerd naar de nieuw te vormen

²⁵ Planbureau voor de leefomgeving: 'De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad (2010), De internationale concurrentiepositie van de topsectoren' (2012) en 'Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's' (2013).

²⁶ Concreet betekent het bijvoorbeeld dat Amsterdam voordeel heeft van de beschikbare ruimte voor woningbouw in Almere en Utrecht profiteert van het sterke internationale imago van Amsterdam bij het aantrekken van nieuwe internationale bedrijven.

provincie. Gelet op het belang van de versterking van het middenbestuur is het kabinet van plan om in de Omgevingswet het corrigerend instructiebesluit²⁷ op te nemen als provinciaal interventie-instrument. Daarmee wordt eveneens de positie van de nieuw te vormen provincie versterkt.

Gedurende het open overleg is eveneens veel aandacht gevraagd voor de verkeer- en vervoerstaak in de grootstedelijke regio's Amsterdam/Almere en Utrecht. Bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincies en gemeenten nemen daarbij verschillende standpunten in. Tegelijkertijd met de terinzagelegging van dit wetsvoorstel, biedt het kabinet een wetsvoorstel tot afschaffing van de Wgr plus aan voor parlementaire behandeling. Voor een nadere toelichting op de afschaffing van de Wgr plus wordt verwezen naar dit wetsvoorstel. Naar verwachting treedt het wetsvoorstel tot afschaffing van de Wgr plus op 1 januari 2015 in werking.

In onderstaand tekstkader wordt, aan de hand van voorbeelden op de provinciale kerntaken, geïllustreerd welke kansen ontstaan met de versterkte positie van de nieuwe provincie als regionaal gebiedsregisseur.

Versterkte positie op de provinciale kerntaken

Economie

De economische structuur binnen de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht kent een dominante positie voor de topsectoren (financiële) dienstverlening, ICT en de creatieve sector. Ook de markt voor bedrijventerreinen en kantoren(locaties) functioneert in het gebied als één geheel. Onder deze omstandigheden kan één provinciaal bestuur met één economische agenda en één investeringsagenda effectiever opereren. De bevindingen in de business case bevestigen dit ²⁸. Vanuit één perspectief kan er beter worden afgewogen en geprioriteerd. Provinciale investeringen komen beter terecht. Verder hebben bedrijven baat bij één bestuur en één ambtelijke organisatie (één loket) om zaken te doen.

De provincie heeft een organiserende rol naar andere partijen, zoals gemeenten en ontwikkelingsbedrijven. Deze partijen hebben vaak eigen economische agenda's. Behalve VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht hebben de Kamers van Koophandel Amsterdam, Midden-Nederland, Noordwest-Holland en Gooi, Eem- en Flevoland tijdens de open overlegfase het belang van één economische agenda voor het gebied benadrukt. De nieuw te vormen provincie is hiervoor verantwoordelijk en heeft daarmee een belangrijke rol bij de versterking van de internationale concurrentiepositie van het gebied. Deze versterking is noodzakelijk met het oog op de toenemende mondiale concurrentie met andere stedelijke regio's. Voor Flevoland, Noord-Holland en Utrecht geldt dat in het bijzonder omdat de steden in deze drie provincies afzonderlijk te klein zijn en te weinig dichtheid hebben om internationaal goed te kunnen concurreren met andere stedelijke regio's²⁹.

Land- en tuinbouw

Waar binnen de stedelijke economie de topsectoren (financiële) dienstverlening, ICT en de creatieve sector een belangrijke rol vervullen, geldt dat in het landelijk gebied voor de land- en tuinbouw. Na samenvoeging ontstaat een groot land- en tuinbouwareaal met een belangrijke positie voor sterke agrarische regio's als de Kop van Noord-Holland, West-Friesland en de Noordoostpolder. De agrarische sector in de nieuw te vormen provincie neemt hiermee internationaal, ook dankzij de greenport Aalsmeer, een vooraanstaande positie in. Om deze positie te behouden zijn stevig beleid en investeringen van de provincie noodzakelijk. Verder zal de nieuwe provincie vanuit haar versterkte positie meer kunnen betekenen voor de land- en tuinbouwsector, bijvoorbeeld door het verwerven van subsidies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie. De Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) heeft in de open

²⁷ Het betreft een aangepaste variant van de reactieve aanwijzing in de huidige Wet ruimtelijke ordening. De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2017 in werking.

²⁸ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

²⁹ Planbureau voor de leefomgeving: 'De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad (2010), De internationale concurrentiepositie van de topsectoren' (2012) en 'Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's' (2013).

overlegfase ingebracht dat de nieuwe provincie kansen biedt om de positie van de land- en tuinbouwsector verder te versterken.

Verkeer en vervoer

Verkeer- en vervoer is een van de belangrijkste provinciale beleidsdomeinen en bij uitstek provincieoverstijgend. Verkeer- en vervoerstromen manifesteren zich immers vaak over de huidige provinciegrenzen heen. Dat geldt voor rijkswegen en het nationale railnetwerk en deels ook voor de regionale infrastructuur en het regionaal openbaar vervoer.

Het provinciaal bestuur is verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur en de concessieverlening voor het regionaal openbaar vervoer. Een grotere provincie biedt mogelijkheden om de verkeer- en vervoertaken beter en efficiënter uit te voeren, bijvoorbeeld ten aanzien van het beheer en het onderhoud van provinciale infrastructuur. De concessiegebieden voor het regionaal openbaar vervoer kunnen worden vergroot, zodat deze aantrekkelijker worden voor vervoerders, des te meer als het landelijk en stedelijk gebied worden gecombineerd. Uit de business case blijkt dat de nieuwe provincie een meer aantrekkelijke werkgever zal zijn waardoor zij beter in staat is om hoogwaardige expertise aan zich te binden³⁰. Deze expertise kan bijvoorbeeld benut worden om de verlening van concessies professioneler te organiseren. Dit betekent vervolgens dat er minder extern personeel (tegen hoge kosten) hoeft te worden ingehuurd; er kan dus efficiënter gewerkt worden.

Ruimtelijke ordening en woningbouw

Uit de business case komt naar voren dat de bundeling van het ruimtelijk beleid van de drie huidige provincies voordelen oplevert³¹. De vorming van de nieuwe provincie betekent dat inconsistenties en dubbelingen in het ruimtelijk beleid (structuurvisies) niet meer voorkomen. Naast de aanleg en herstructurering van bedrijventerreinen en kantorenlocaties, is de provincie met haar ruimtelijk beleid verantwoordelijk voor het stellen van kaders voor andere ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw. Dit leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod, met als gevolg minder verrommeling, leegstand en verlies van schaarse open ruimte. Dit is ook van belang is voor de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee het vestigingsklimaat. Er is in het gebied van de nieuw te vormen provincie sprake van krapte op de woningmarkt. Een belangrijke opgave voor de besturen is dan ook regie te voeren op het accommoderen van de woningbouwbehoefte in Almere (schaalsprong 60.000 woningen waarvan 25.000 woningen voor huishoudens uit Noord-Holland, 15.000 voor huishoudens uit Utrecht en 20.000 woningen voor de autonome ontwikkeling van Almere)³². Deze dynamiek vraagt om verdere samenhangende ontwikkeling en bestuurlijke daadkracht. Dit betekent dat naast woningbouw ook geanticipeerd moet worden gehouden op aanverwante thema's zoals nieuwe weginfrastructuur, concessies voor het organiseren van het openbaar vervoer en het bieden van ruimte voor natuur en recreatie. Vanuit één provinciaal bestuur met één bestuurlijke agenda kunnen de opgaven beter worden gecoördineerd.

Natuur, recreatie en toerisme

De provincie ontwikkelt en beheert natuur- en recreatiegebieden. Met één provinciaal bestuur is het mogelijk om deze gebieden meer in samenhang te ontwikkelen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de opgaven in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur en de integrale ontwikkeling van de recreatiegebieden in Zuidelijk Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en de Utrechtse Heuvelrug. Uit de business case³³ blijkt dat het gaat om één aaneengesloten gebied. Een vertegenwoordiger van de Vereniging Vrienden van 't Gooi heeft tijdens de open overlegfase ingebracht dat de vereniging tussen de drie provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht in zit en contacten moet onderhouden met alle drie om iets voor elkaar te krijgen. De vereniging vindt het goed om te kijken naar een nieuwe bestuurlijk indeling; dit biedt kansen voor de recreatieve ontwikkeling van

³⁰ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

³¹ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

³² Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), Ontwerp Rijkstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (2013)

³³ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

het gebied. Voor natuur- en milieuorganisaties biedt de samenvoeging eveneens voordelen; afstemmen en samenwerken kan straks met één provinciaal bestuur.

Andere voorbeelden zijn de ecologische en toeristisch-recreatieve ontwikkeling van de Loosdrechtse, Ankeveense en Vinkeveense Plassen en het Markermeer; opgaven waarvoor straks één bevoegd gezag geldt. Tijdens de open overlegfase is ingebracht dat één provinciaal bestuur voor het Markermeer leidt tot een meer eenduidige aanpak van de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Er is nu sprake van verschillende spelregels (natuur, milieu, ruimtelijke ontwikkeling) doordat verschillende provincies zich ermee bemoeien. Dit werkt belemmerend en veroorzaakt veel bestuurlijke drukte. Zoals aangegeven heeft de RECRON in de open overlegfase ingebracht dat de mogelijkheden om in recreatiegebieden, door middel van verbindingen, tot nieuwe productontwikkeling te komen nu blijven liggen. Eén provinciaal bestuur is beter in staat om de ambitie van aaneengesloten systemen van robuuste natuurgebieden in het landelijk gebied en metropolitane parken in de omgeving van het stedelijk gebied te realiseren. Dit komt ten goede aan de kwaliteit van de leefomgeving en daarmee het vestigingsklimaat.

3.3.3 Vermindering bestuurlijke drukte, versterking bestuurlijk eigenaarschap

Afstemming, overleg en onderhandeling horen bij het openbaar bestuur. Er is daarom altijd sprake van een zekere mate van bestuurlijke drukte. Uit de onderzoeken en verkenningen, geschetst in hoofdstuk 2, komt naar voren dat de provincies in de Randstad (en de partijen waar zij mee samenwerken) veel last hebben van onnodige bestuurlijke drukte. Ook in de open overlegfase is dit probleem door inwoners, bestuurders en volksvertegenwoordigers veelvuldig onder de aandacht gebracht.

Bestuurlijke drukte hangt enerzijds samen met een gebrek aan eenduidig bestuurlijk eigenaarschap; teveel partijen bemoeien zich met een onderwerp, zonder dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor het geheel. Teveel bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap beperken de snelheid van handelen. Dit kan deels worden opgelost door afspraken te maken over de taken en de bevoegdheden van bestuurslagen³⁴ (zie ook paragraaf 3.3.4).

Anderzijds ontstaat bestuurlijke drukte door de aanwezigheid van een te groot aantal bestuurlijke actoren. Bij provinciegrensoverschrijdende vraagstukken is afstemming, overleg en onderhandeling met veel actoren noodzakelijk. Dat kan leiden tot tegenstrijdige inzet en besluitvorming (hindermacht), hetgeen een doortastende aanpak in de weg staat. Dat is zorgelijk omdat provinciegrensoverschrijdende vraagstukken zich in de drie huidige provincies steeds vaker voordoen (zie paragraaf 3.3.1). De woningbouwopgave Amsterdam-Almere en daarmee samenhangende vraagstukken vragen bijvoorbeeld om een meer eenduidige bestuurlijke aansturing.

Met de samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht pakt het kabinet de onnodige bestuurlijke drukte en dichtheid in dit deel van ons land concreet aan; één provinciaal bestuur betekent minder provinciale bestuurders, minder provinciale volksvertegenwoordigers en -als gevolg daarvan- ook minder ambtelijke ondersteuningscapaciteit. Dat wil niet zeggen dat afstemming, overleg en onderhandeling niet nodig zijn. Dit blijft belangrijk om doelen te kunnen realiseren. Wel wordt door de provinciale samenvoeging de bestuurlijke drukte in het gebied teruggebracht waardoor sneller, eenduidiger en beter kan worden bestuurd.

3.3.4 Heldere verhouding ten opzichte van gemeenten

Het is belangrijk dat gemeenten goed kunnen samenwerken met de provincie, bijvoorbeeld om gemeentegrensoverschrijdende vraagstukken aan te pakken, zoals de regionale economische ontwikkeling. De provincie heeft de verantwoordelijkheid om dergelijke bovenlokale belangen te agenderen en samen met gemeenten beleids- en besluitvormingsprocessen te organiseren. Kortom, gemeenten hebben baat bij de rol van de provincie als regionaal gebiedsregisseur.

³⁴ Bestuursafspraken 2011-2015

Tegelijkertijd is een heldere afbakening van lokale en provinciale belangen noodzakelijk, omdat -in het ruimtelijk-economisch domein- op gemeentelijk niveau andere verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd dan op provinciaal niveau. De provincie stuurt op algemene provinciale kaders (bijvoorbeeld in een provinciale structuurvisie) waarbinnen de gemeenten ruimte hebben om eigen afwegingen en keuzes te maken (bestemmings- en op termijn omgevingsplannen). Het provinciaal bestuur gaat dus niet over lokale vraagstukken, daarvoor zijn de gemeenten aan zet. 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.

Waar de gemiddelde gemeentegrootte sinds Thorbecke (1848) fors is gegroeid (factor 14; toen een gemiddeld inwonertal van bijna 3.000, nu ongeveer 42.000) is er op provinciaal niveau nauwelijks iets veranderd. Als gevolg van deze ontwikkeling is er op dit moment onvoldoende 'bestuurlijke afstand' tussen provincies en gemeenten. In Flevoland zijn er slechts zes gemeenten op één provinciaal bestuur. Bovendien is het overgrote deel van de inwoners van de provincie woonachtig in de twee gemeenten Almere en Lelystad. In Utrecht en Noord-Holland is de afstand tussen provinciaal en lokaal bestuur groter, maar ook hier functioneren provinciaal en lokaal bestuur dicht op elkaar. Het belang van voldoende bestuurlijke afstand tussen het lokaal en provinciaal bestuur neemt verder toe tegen de achtergrond van (verderschrijdende) gemeentelijke opschaling.

De commissie-Geelhoed, de Raad voor het Openbaar Bestuur en –meer recent- de Raad van State stellen dat de vorming van een kleiner aantal gemeenten met substantiële omvang (en de samenvoeging van waterschappen) effect hebben op de betekenis van de provincies. De Raad van State vindt dat provincies op enig moment de vraag moeten stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog voldoende aansluit bij hun taken en bevoegdheden. De krachtsverhoudingen tussen de bestuurslagen zullen door schaalvergroting veranderen. Op de lange termijn is de opschaling van provincies onontkoombaar³⁵. Door de Raad voor het Openbaar Bestuur, maar ook in de business case wordt gewezen op de tendens dat gemeenten steeds meer samenwerken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (verlengd lokaal bestuur). Deze samenwerkingsverbanden manifesteren zich als een nieuwe en krachtige bestuurlijke partner naar het provinciaal bestuur, bijvoorbeeld om de belangen in regionale structuurvisies te verweven in de provinciale structuurvisie. Handhaving van de huidige schaal van provincies betekent dat de (samenwerkende) gemeenten steeds dichter op de provincies opereren. Dit zal ertoe leiden dat provincies hun rol als regionaal gebiedsregisseur moeilijker kunnen waarmaken³⁶. Tijdens de open overlegfase is door enkele gemeenten ingebracht dat de drie huidige provincies de (samenwerkende) gemeenten soms nu al teveel in de weg zitten. Het is wenselijk dat het provinciaal bestuur meer op afstand komt te staan. Met samenvoeging van de drie provincies zal dit worden gerealiseerd. In dit verband is in de business case de verwachting uitgesproken dat de nieuw te vormen provincie op een hoger schaalniveau minder op details zal sturen.

Om de regionale regierol van de provincie te behouden en te versterken is het van belang dat zij op een hoger schaalniveau acteert en daarmee een duidelijke positie inneemt ten opzichte van de (steeds groter wordende en samenwerkende) gemeenten. Dat geldt des te meer vanwege de verantwoordelijkheid van provincies bij het versterken van de kwaliteit van het lokaal bestuur en de rol die provincies naar gemeenten toe vervullen als interbestuurlijk toezichthouder. Zonder aanpassing van de provinciale schaal bestaat het risico dat gemeenten en provincies in elkaars 'bestuurlijke vaarwater' terecht komen. Dat is, vanwege een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling³⁷, ongewenst.

3.3.5 Sterker partnerschap

Sterker partnerschap kan worden vormgegeven door samen te werken, zoals Flevoland, Noord-Holland en Utrecht nu al doen. In deze situatie is er sprake van afstemming, maar daarnaast blijven het 'eigen beleid', de 'eigen prioriteiten' en de 'eigen investeringen' bestaan. Tegenstellingen en hindermacht kunnen het gevolg zijn. Dat is vooral problematisch bij opgaven die over de provinciegrenzen heen gaan. Gebrek aan eenduidigheid in het provinciaal beleid

³⁵ Raad van State, *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013), p. 67-68

³⁶ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie* (2013)

³⁷ Zie de onderscheidende profielen van bestuurslagen in de Bestuursafspraken 2011-2015

belemmert snel en adequaat handelen. Het bedrijfsleven, de gemeenten en de rijksoverheid hebben in de praktijk nog te vaak te maken met verschillende benaderingswijzen van de drie provincies³⁸. VNO-NCW West heeft tijdens het open overleg gewezen op het voorbeeld van de verbetering van de N201 Zandvoort-Hilversum met aansluiting op rijksweg A2. Zij wijzen op de verschillende keuzes die de provincies Noord-Holland en Utrecht daarbij hebben gemaakt, waardoor uiteindelijk voor een suboptimale oplossing is gekozen.

De nieuwe provincie zal met een eenduidige agenda en meer invloed en middelen duidelijker positie kunnen innemen ten opzichte van het (internationale) bedrijfsleven, medeoverheden, kennisinstellingen en het (hoger) onderwijs. Dat is in het bijzonder van belang met betrekking tot de grote steden, die een sterke positie hebben. Het nieuwe provinciaal bestuur zal regionaal, nationaal en internationaal meer invloed en meer middelen kunnen aanwenden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om het stimuleren van publiek-private investeringen en het aanjagen van innovaties door verschillende economische clusters met elkaar te verbinden. Dat hangt overigens niet alleen samen met financiële, maar juist ook met personele middelen. Uit de business case³⁹ blijkt dat de nieuwe provincie beter in staat zal zijn om meer bestuurlijke en ambtelijke expertise en kennis aan zich te binden. Het nieuwe provinciaal bestuur zal mede hierdoor steviger kunnen opereren en daarmee beter in staat zijn om (internationale) bedrijven aan te trekken. Dit komt ten goede aan de internationale concurrentiepositie van het gebied.

Ook de ontwikkelingen binnen de Europese Unie geven aanleiding om de positie van de provincies te versterken. 'Europa' spitst het beleid en de middelen steeds meer toe op regio's in plaats van nationale staten. Binnen de Europese arena is de regio van groeiende betekenis. De Raad van State stelt dat de Europese Unie mede een unie wordt van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein⁴⁰. In andere Europese landen is het middenbestuur vaak al georganiseerd op minimaal hetzelfde schaalniveau als de nieuw te vormen provincie. De relatief kleine schaal van de huidige provincies heeft er mede toe geleid dat de Nederlandse provincies intensief samenwerken in het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel. Om tot een eenduidige agenda in de Europese arena te komen is in de huidige praktijk evenwel veel afstemming en overleg nodig. Na samenvoeging zal het provinciaal bestuur beter in staat zijn om zich duidelijk en overtuigend te presenteren en daarmee te onderscheiden van andere gebieden in Europa. Daardoor worden provinciale belangen in Europa beter behartigd, hetgeen inhoudelijke en (financiële) voordelen zal opleveren voor de nieuwe provincie.

Tenslotte is het partnerschap ten opzichte van de rijksoverheid van belang. Nu de rijksoverheid zich in het ruimtelijk-economisch domein concentreert op een select aantal nationale belangen, is er in toenemende mate behoefte aan een krachtige coördinerende en uitvoerende rol van het provinciaal bestuur op regionaal niveau. Dit betekent bijvoorbeeld dat de nieuw te vormen provincie zorg draagt voor een stevige inbreng bij het opstellen van de gebiedsagenda's. Voorts zal, in het kader van het opstellen van de inhoudelijke agenda (zie het inleidende hoofdstuk), worden verkend welke taken, die nu nog bij de rijksoverheid liggen, bij wijze van experiment uniek kunnen worden gedecentraliseerd naar de nieuw te vormen provincie.

3.3.6 (Financiële) opbrengsten

Bij de financiële voordelen van de samenvoeging van de drie provincies gaat het om de directe kostenvoordelen, die bijvoorbeeld samenhangen met de vermindering van het aantal bestuurders, volksvertegenwoordigers en ondersteunend personeel en om de maatschappelijke effecten⁴¹.

De drie provincies hebben eind 2011 het bureau Seinstra van de Laar opdracht gegeven tot de uitvoering van een businesscase over de samenvoeging van de bedrijfsvoeringfuncties van de drie provincies⁴². De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat het samenvoegen van de

³⁸ Tijdens de open overlegbijeenkomsten is dit door verschillende partijen onder de aandacht gebracht zoals VNO-NCW, Kamers van Koophandel, RECRON en het gemeentebestuur van Hoorn.

³⁹ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)

⁴⁰ Raad van State, Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen (2013), p.66.

⁴¹ Dergelijke effecten betreffen vooral indirecte voordelen en opbrengsten en kunnen kwalitatief geduid worden.

⁴² De provincies hebben dit onderzoek op verzoek ter beschikking gesteld ten behoeve van het opstellen van de business case. Zij maken hierbij echter een aantal kanttekeningen. Zo liggen aan het rapport een aantal harde uitgangspunten ten grondslag die de provincies niet zondermeer onderschrijven, waaronder het uniformeren en

bedrijfsvoeringfuncties in één Shared Service Center (SSC) structureel tot een besparing leidt van 12,5 miljoen euro bruto per jaar. Dit bedrag is opgebouwd uit een besparing van 9,5 miljoen euro op personeel. Het betreft een besparing van 125 full-time equivalent (fte) op een huidig totaal van 600 fte dat momenteel werkzaam is in de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt er een besparing verwacht van 1,2 miljoen euro op inkoop/ inhuur personeel en 1,8 miljoen euro op aanbestedingen.

De kosten voor het realiseren van een 'regieorganisatie' zijn nog niet meegenomen in dit bedrag. Gebeurt dat wel, dan leidt het SSC volgens Seinstra van de Laar netto tot een structurele besparing van circa 10,8 miljoen euro op jaarbasis. De totale eenmalige investeringskosten bedragen 44 miljoen euro, dit betekent dat de eenmalige investering uiterlijk na vier jaar is terugverdiend⁴³.

Eind februari 2013 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan onderzoeksbureau Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF) de opdracht gegeven om tot een objectief oordeel te komen over de directe en indirecte opbrengsten en kosten van de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

De door Decisio/AEF opgestelde business case laat zien dat de samenvoeging van de drie provincies een besparingspotentieel op de bestuurlijke organisatie (gedeputeerde staten en provinciale staten) oplevert van 13 miljoen euro. Het besparingspotentieel op het ambtelijk apparaat ligt tussen de 6 en 15 miljoen euro. Het besparingspotentieel op de materiële lasten (voornamelijk huisvesting en overige werkplek-gerelateerde kosten zoals ICT en facilitair management) ligt tussen de 0,8 miljoen euro en 3,3 miljoen euro.

De samenvoeging van de drie provincies biedt het bestuur van de nieuwe provincie de mogelijkheid om de programma-uitgaven nader tegen het licht te houden. Hierdoor is een bezuinigingspotentieel in de programma-uitgaven van maximaal 40 miljoen euro realiseerbaar. Dit kan overigens niet zonder meer toegerekend worden aan de samenvoeging van de drie provincies en vergt politieke keuzes van het nieuwe provinciebestuur. De onderzoekers merken op dat het behalen van het potentieel waarschijnlijker is naarmate de Noordvleugelprovincie meer bevoegdheden krijgt.

De economische en maatschappelijke effecten van de samenvoeging vertalen zich vooral in kansen en zijn onder te verdelen in effecten op de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid en de effecten op de doelmatigheid (efficiëntie).

De vorming van een Noordvleugelprovincie maakt het mogelijk om beter aan te sluiten op de 'daily urban systems' in het kerngebied van de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht en biedt een kans om sterker kaderstellend en regisserend op te treden in dit gebied en in de aan dit kerngebied grenzende gemeenten en regio's. Voor de beleidsvelden water, infrastructuur, natuur en milieu kan een fusie de effectiviteit van de provincie ten goede komen bij projecten die de grenzen van de huidige drie provincies overschrijden. Doordat er bij deze projecten één in plaats van twee of meer provincies betrokken zijn, kan er sneller tot een besluit worden gekomen en kan het besluit in bepaalde gevallen ook beter zijn. Uit het onderzoek blijkt wel dat het effect niet moet worden overschat omdat veel van de huidige provinciale projecten binnen de grenzen van de drie huidige provincies gesitueerd zijn. Deze relativisering van de onderzoekers zou er op kunnen wijzen dat de drie huidige provincies zich nog onvoldoende richten op provinciegrensoverschrijdende opgaven, zoals weergegeven in paragraaf 3.3.1. Uit de business case blijkt verder dat, wanneer een nieuwe provincie haar strategische en integrale rol als regisseur en beleidsbepaler kan gaan invullen, zij ook een steviger organisatie wordt en daarmee aantrekkelijker voor zowel ambtenaren (werkgeverschap) als bestuurders (politiek). Dit komt ten goede aan de kwaliteit en effectiviteit.

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht kan bij een deel van de taken tot efficiëntievoordelen leiden. Dit is vooral het geval bij de generieke beleidsvoorbereiding (algemene beleidsplannen, landelijke issues etc). Daarnaast zal de nieuwe provincie beter in staat

standaardiseren van processen en systemen in de drie provincies. Ook wordt uitgegaan van huisvesting van het SSC (Shared Service Center) op één nieuwe locatie. De provincies zijn van mening dat deze randvoorwaarden te ver van de huidige praktijk staan en daarom niet realistisch zijn.

⁴³ Seinstra Van de Laar, *Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland* (2012)

zijn specifieke expertise in de organisatie op te nemen, zodat er een minder noodzaak is om externen in te huren. Verder kunnen er efficiëntievoordelen zijn voor organisaties die nu in meerdere provincies actief zijn. Daarbij moet worden gedacht aan natuurbeheerorganisaties en bedrijven die met vergunningen/ontheffingen in verschillende provincies te maken hebben.

De onderzoekers merken op dat de wijze waarop de samenvoeging voor wat betreft bestuurlijke en organisatorische context wordt vormgegeven en de rolopvatting (inhoudelijk, maar ook qua bestuurs- en organisatiecultuur) van de nieuwe provincie mede bepalend is voor de aard en omvang van de effecten van de samenvoeging. Verder stellen de onderzoekers dat de precieze kosten en opbrengsten in grote mate afhangen van de keuzes die gemaakt worden door het nieuwe provinciebestuur, bijvoorbeeld over de vorm van de provinciale organisatie (centraal, decentraal model of een tussenvorm).

Resumerend kan op basis van de business case gesteld worden dat de samenvoeging van de drie provincies veel kansen biedt en tenminste een besparing op bestuurlijke, ambtelijke en materiële kosten oplevert met een bandbreedte⁴⁴ tussen de 22 en 30 miljoen euro op jaarbasis. De bandbreedte van het totale besparingspotentieel (inclusief het besparingspotentieel op de programma-uitgaven) ligt tussen de 22 en 70 miljoen euro. De frictiekosten die gepaard gaan met de samenvoeging van de drie provincies liggen tussen de 34 miljoen euro en 115 miljoen euro (eenmalig). De terugverdientijd van de frictiekosten komt op maximaal 4 jaar.

3.4 Afweging varianten en grensbeloop

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat het kabinet kiest voor een samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en dus niet voor de vorming van één Randstadprovincie. De ruimtelijk-economische relaties in het noordelijk deel van de Randstad zijn anders dan in het zuidelijk deel van de Randstad. Bovendien zou de vorming van een Randstadprovincie leiden tot een ontwrichting van de evenwichtige verhoudingen in het binnenlands bestuur. In deze paragraaf komt de positie van de Noordoostpolder aan bod. Tevens wordt ingegaan op het beloop van de provinciegrenzen in overige gebieden, waarvoor gedurende het open overleg aandacht is gevraagd.

Noordoostpolder

Bij de aankondiging in het regeerakkoord dat de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht worden samengevoegd is opgenomen dat over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt. In de brief van 14 december 2012 is richting betrokkenen aangegeven dat de Noordoostpolder in eerste instantie wordt meegenomen in de procedure voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De positie van de Noordoostpolder is bijzonder vanwege de historie van het gebied. Tot de vorming van de provincie Flevoland in 1986 hoorde het gebied bij de provincie Overijssel; (het eiland) Urk hoorde tot 1950 bij de provincie Noord-Holland. Het open overleg is benut om met de betrokken inwoners en bestuurders van de Noordoostpolder van gedachten te wisselen over de positie van het gebied. Op basis daarvan wordt nu een besluit voorgelegd.

Op 12 maart 2013 heeft overleg plaatsgevonden met een afvaardiging van de gemeentebesturen van Urk en Noordoostpolder. Vervolgens is op 28 maart 2013 een open overlegbijeenkomst georganiseerd om zowel van de inwoners als bestuurders in de regio Noordoostpolder te vernemen hoe zij aankijken tegen het voorstel voor samenvoeging en de positie van de Noordoostpolder daarbij in het bijzonder⁴⁵. De gemeentebesturen van Noordoostpolder en Urk bepleiten voortzetting van de huidige provincie Flevoland. Zij geven ook aan dat, in het geval van provinciale

⁴⁴ Het hanteren van bandbreedtes is noodzakelijk vanwege de (bepalende) bestuurlijke en organisatorische keuzes die door het bestuur van de nieuwe provincie gemaakt moeten worden. De mogelijke besparingen op bestuurlijke organisatie, ambtelijk apparaat en materiële lasten kunnen dan ook niet één-op-één bij elkaar worden opgeteld.

⁴⁵ Voorafgaand aan de open overlegbijeenkomst in Emmeloord op 28 maart 2013, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Urk overleg gevoerd met een afvaardiging van het college van Burgemeester en Wethouders van Urk, omdat zij vanwege een gemeenteraadsvergadering niet bij de open overlegbijeenkomst in Emmeloord aanwezig konden zijn.

samenvoeging, het wenselijk is om nadere inhoudelijke studie te verrichten naar de effecten van samenvoeging en daarbij de positie van de Noordoostpolder⁴⁶.

Uit de open overlegbijeenkomsten die in het gebied zijn georganiseerd komt naar voren dat de inwoners, volksvertegenwoordigers en bestuurders verdeeld zijn in hun (voorlopige) oordeel over de positie van de Noordoostpolder bij een provinciale samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Uitgaande van een nieuwe provincie is er zowel voorkeur uitgesproken voor het opnemen van het gebied bij de nieuw te vormen provincie als bij de bestaande provincie Overijssel. Naar aanleiding hiervan is op 17 april 2013 over de positie van de Noordoostpolder gesproken met het provinciaal bestuur van Overijssel. Gedeputeerde staten van Overijssel hebben aangegeven positief te staan tegenover het opnemen van de Noordoostpolder bij Overijssel. Gedeputeerde Staten van Overijssel stellen dat er sprake is van sociaal-culturele en sociaal-economische relaties met een deel van Overijssel (met name de regio Zwolle-Kampen). Verder bestaan er samenwerkingsafspraken op onder meer de terreinen infrastructuur en openbaar vervoer, land- en tuinbouw, natuur, waterbeheer, landschap en recreatie⁴⁷. Een kanttekening daarbij is dat de Noordoostpolder voor wat betreft de formele (samenwerkings)verbanden zoals de veiligheidsregio, de politie-eenheid, het AWBZ-zorgkantoor, de arbeidsmarkt- en jeugdzorgregio georiënteerd is op (delen van) de provincie Flevoland.

Gesteld kan worden dat er zowel argumenten zijn voor het integraal opnemen van de Noordoostpolder bij de nieuw te vormen provincie als het opnemen van het gebied bij de bestaande provincie Overijssel. Omdat de (direct) betrokken actoren geen eenduidig standpunt innemen, kiest het kabinet er op dit moment voor om de Noordoostpolder (gemeenten Urk en Noordoostpolder) integraal mee te nemen bij de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Deze voorlopige keuze wordt gemaakt omdat de betrokken partijen in de Noordoostpolder geen nadrukkelijke voorkeur hebben uitgesproken. Na de terinzagelegging zal het kabinet, op basis van de dan beschikbare argumenten, zijn standpunt opnieuw bezien.

Overige gebieden

Naast de positie van de Noordoostpolder is in het open overleg aandacht gevraagd voor het grensbeloop van de nieuwe provincie, oftewel herziening van de 'buitengrenzen' in relatie tot de volgende gebieden:

- Gemeenten Zeewolde en Dronten in de provincie Flevoland met een oriëntatie op respectievelijk de provincies Gelderland en Overijssel;
- Zuidelijk deel van de provincie Noord-Holland en het noordelijk deel van de provincie Zuid-Holland, in het bijzonder de Zuid-Kennemerland en Duin- en Bollenstreek;
- Groene Hart in de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht;
- Utrechtse Heuvelrug in de provincie Utrecht met ruimtelijk-economische relaties naar diverse regio's binnen de provincie Gelderland (waaronder Food Valley in en rondom Wageningen).

In deze en ook andere gebieden is sprake van provinciegrensoverstijgende vraagstukken. Dit brengt complexe sturingsvraagstukken van twee of meerdere provincies met zich mee. Ook na samenvoeging van de drie provincies zullen er (in deze gebieden) grensoverschrijdende provinciale vraagstukken blijven bestaan⁴⁸. De samenvoeging van de drie provincies weegt op dit moment zwaarder dan herziening van aanpassingen van de provinciegrens. Bovendien zijn uit het open overleg geen zwaarwegende en eenduidig onderbouwde alternatieve voorkeuren voor de samenvoeging van de drie provincies naar voren gekomen. Het kabinet kiest er daarom voor om het grensbeloop ten aanzien van de bovenstaande gebieden nu niet te wijzigen. Dit betekent niet dat bestuurlijke grenzen nooit hoeven te veranderen. Wanneer, zoals nu in het geval van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, bestuurlijke grenzen structureel knellen bij een

⁴⁶ Zie tevens het besluit van de gemeenteraad van Noordoostpolder van 25 maart 2013 en het besluit van de gemeenteraad van Urk van 28 maart 2013.

⁴⁷ Gedeputeerde Staten van Overijssel hebben dit in een brief van 23 april 2013 met voorbeelden nader toegelicht (o.a. samenwerking op het terrein van economische sectoren, weginfrastructuur, consessieverlening openbaar vervoer, waterbeheer, glastuinbouwgebieden en het nationaal landschap/gebiedsontwikkeling IJsseldelta).

⁴⁸ Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving: De ratio van het ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid (2012), blijkt bijvoorbeeld dat de clustering van bedrijven in de topsector agro en food (Food Valley) een omvangrijk gebied beslaat, waaronder zelfs delen van de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant.

effectieve aanpak van maatschappelijke opgaven en wanneer de schaal van een bestuur niet meer aansluit bij die opgaven, dan is het noodzakelijk om deze bestuurlijke grenzen aan te passen. Ook na effectuering van de samenvoeging van de drie provincies blijft het mogelijk om een nieuwe herindelingsprocedure te starten om de provinciale grenzen in de bovenstaande gebieden aan te passen.

De discussie bij provinciale samenvoeging over het belang van stroomgebieden, waar de bestuurlijke indeling van de waterschappen grotendeels op is gebaseerd, vraagt te zijner tijd om een nadere beschouwing. Diverse bestuurders van waterschappen hebben tijdens de open overlegbijeenkomsten hiervoor aandacht gevraagd. Dit hangt ook samen met de lange termijnambitie van het kabinet (regeerakkoord) om provincies en waterschappen samen te voegen tot landsdelen. Zoals opgenomen in de visienota 'Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland' zal het kabinet -op weg naar dit langetermijnperspectief- in deze kabinetsperiode, opschaling tot tien à twaalf waterschappen bevorderen. Het kabinet vraagt de waterschappen zelf met fusievoorstellen te komen.

3.5 Relatie met de inwoners en culturele identiteit

De afstand tussen provinciaal bestuur en inwoners is vanwege het takenpakket van het provinciaal bestuur groter dan de afstand tussen burgers en gemeenten. Van directe dienstverlening van de provincie aan hun inwoners is nauwelijks sprake. Ook de nieuwe provincie zal, juist als regionaal gebiedsregisseur, primair zaken doen met andere bestuurlijke en maatschappelijke actoren, zoals gemeenten, bedrijven en natuurorganisaties. Dat zijn de partijen die nodig zijn om tot investeringen en plannen te komen.

Dit laat onverlet dat op de nieuwe provincie de taak rust om de inwoners van de nieuwe provincie, waar dat nodig is, actief en intensief te betrekken bij de ontwikkeling van haar beleid en haar handelen. Er zijn verschillende manieren om dit vorm te geven. Bijvoorbeeld door te werken met gedeputeerden, die voor een bepaalde regio verantwoordelijk zijn voor contacten met inwoners en met bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Tevens kan het nieuwe provinciebestuur een organisatievorm kiezen waarbij regionale diensten of regioteams verantwoordelijk zijn voor afstemming en uitvoering op regionaal niveau. In de business case zijn hiervoor enkele varianten geschetst⁴⁹. Bij het opstellen van de inhoudelijke agenda voor de nieuwe provincie (zie het inleidende hoofdstuk) kunnen deze varianten nader worden uitgewerkt.

Uit de open overlegbijeenkomsten komt naar voren dat veel inwoners en bestuurders hun identiteit ontleen aan de provincie -of de regio binnen een provincie- waarin zij zijn geboren en/of woonachtig zijn. In Noord-Holland is de identiteit weliswaar niet sterk verbonden aan de schaal van de provincie, maar des te meer aan inliggende regio's zoals West-Friesland of de Kop van Noord-Holland. De culturele identiteit van het eiland Texel is zelfs bovenprovinciaal, vanwege de sterke band met de overige vier Waddeneilanden, die onderdeel zijn van de provincie Friesland. In de provincie Utrecht en vooral de provincie Flevoland ontleen veel inwoners hun identiteit zowel aan de streek als de provincie waarin zij woonachtig zijn. In de open overlegbijeenkomsten met provinciale en gedeputeerde staten van Flevoland en in de open overlegbijeenkomsten met bestuurders en inwoners in deze provincie is herhaaldelijk het belang van de 'Flevolandse pioniersmentaliteit' onder de aandacht gebracht. Veel inwoners van Flevoland voelen zich verbonden met de ontstaansgeschiedenis van de provincie halverwege de twintigste eeuw, na de (gedeeltelijke) inpoldering van de Zuiderzee. Dit brengt tot op de dag van vandaag unieke opgaven en uitdagingen met zich mee op het schaalniveau van de huidige provincie Flevoland. Het provinciebestuur van Flevoland heeft ervoor gekozen om dit te vertalen in het profiel van een 'netwerkprovincie'.

Vooral de inwoners van Utrecht en Flevoland vrezen dat, na samenvoeging, de culturele identiteit in de huidige provincies verdwijnt. Herindelingen op lokaal niveau laten evenwel zien dat, na samenvoeging van gemeenten, de culturele identiteit van de gemeenschappen blijft bestaan (zie

⁴⁹ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)*

gemeenten Sudwest Fryslân, Lansingerland, Nieuwkoop). In andere delen van Nederland zoals de regio's Zuid-Limburg of Twente blijkt de culturele identiteit niet samenvalt met bestuurlijke eenheid en dat culturele identiteit niet afhangt van de bestuurlijke indeling.

De samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is een aanpassing van de bestuurlijke organisatie. Deze verandering zal de culturele identiteit van provincies en regio's niet veranderen. Na samenvoeging blijven de provincies als gebiedsaanduiding voortbestaan. Dat geldt ook voor de gewoontes, gebruiken en tradities die met de huidige provincies verbonden zijn.

4. Aspecten van de samenvoeging

4.1 Financiën

Uitkering provinciefonds

De samenvoeging van provincies leidt door vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers en door het wegvallen van de noodzakelijke afstemming en coördinatie tussen de huidige drie provincies (eenduidiger eigenaarschap) tot een kostenbesparing (zie de uitkomsten van de business case in paragraaf 3.3.6).

Er is op het provinciefonds een besparing ingeboekt oplopend naar € 75 miljoen structureel in 2025. Aan het einde van deze kabinetsperiode bedraagt de besparing € 15 miljoen structureel. De ombuiging zal worden verdeeld over de twaalf provincies en dus niet specifiek zijn verbonden aan de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

De algemene uitkering uit het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld aan de hand van maatstaven zoals het aantal inwoners, aantal woonruimten en oppervlakte land. Enkele van die verdeelmaatstaven zijn 'herindelingsgevoelig'. Dit geldt in het bijzonder voor het vaste bedrag dat iedere provincie jaarlijks ontvangt. De nieuw te vormen provincie ontvangt dit vaste bedrag één keer, terwijl in de huidige situatie elk van de drie fusierende provincies dit vaste bedrag ontvangt. Door met name het twee keer wegvallen van het vaste bedrag zou een substantieel nadelig financieel effect ontstaan voor de nieuwe provincie: de algemene uitkering voor de nieuwe provincie daalt als gevolg van de fusie - naar huidig inzicht (stand meicirculaire 2013) - met circa € 25 miljoen ten opzichte van de som van de algemene uitkeringen van de huidige drie provincies; dit bedrag zou ten goede komen aan de andere provincies. Een dergelijk substantieel effect voor de nieuwe provincie is ongewenst. Daarom zal de nieuwe provincie gecompenseerd worden voor dit nadelig financieel effect. Om dit mogelijk te maken wordt via een wijziging van de Financiële-verhoudingswet in dit wetsvoorstel een maatstaf herindeling in het provinciefonds geïntroduceerd.

Tarief provinciale opcenten

Het kabinet is van mening dat het huidige belastingregime, in combinatie met de jaarlijkse uitkering uit het Provinciefonds en het eigen vermogen van de provincie(s), voldoende ruimte biedt voor de nieuwe provincie om inkomsten te genereren⁵⁰ en daarmee de kerntaken uit te voeren. Het provinciaal belastinggebied blijft, na de vorming van de nieuwe provincie, dus hetzelfde.

Tijdens het open overleg zijn er door diverse partijen vragen gesteld over het tarief voor provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Veel partijen refereren aan het belang van een zo laag mogelijk belastingtarief. Het tarief voor de provinciale opcenten wordt –zoals dat nu ook geldt voor de drie provincies- bepaald door provinciale staten, waarbij zij gebonden zijn aan de wettelijk bepaalde normering van de provinciale opcenten⁵¹. Voor aanvang van het belastingjaar dient het tarief voor de provinciale opcenten te worden vastgesteld.

Het is aan de drie provincies om, in aanloop naar de samenvoeging, rekening te houden met elkaars tarieven en te zorgen voor een geleidelijke overgang naar de nieuw te vormen provincie. In

⁵⁰ De inning van belasting wordt uitgevoerd door de Rijksbelastingdienst (motorrijtuigenbelasting).

⁵¹ De provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht kennen op dit moment een opcententarief dat ruim onder het wettelijk maximum ligt.

artikel 6 staat, in afwijking van de hoofdregel die bepaalt dat provinciale voorschriften maximaal 2 jaar blijven gelden voor zover zij niet door nieuwe zijn vervangen, dat de belastingverordeningen maximaal 1 jaar blijven gelden. Daarmee wordt zeker gesteld dat na het eerste jaar, waarin mogelijk nog sprake is van een ongelijk tarief voor het geheel van de voormalige provincies, een uniform tarief wordt vastgesteld.

Financieel toezicht

Het preventief financieel toezicht op basis van artikel 21 van de Wet arhi geldt uitsluitend in het geval van gemeentelijke herindeling en is niet van toepassing op provincies die worden opgeheven. Gedurende de procedure tot samenvoeging zal derhalve het reguliere financieel toezicht op de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht van toepassing zijn.

Het reguliere toezicht sluit aan bij de transparantie in de besluitvorming van provinciale staten en de horizontale verantwoording van het dagelijks bestuur (gedeputeerde staten) aan het algemeen bestuur (provinciale staten). Aan de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is, gedurende het open overleg, in overweging gegeven om onderling afspraken te maken over het delen van informatie over (voorgenomen) besluitvorming door provinciale staten omtrent majeure investeringen (boven een zelf te bepalen niveau/volume). Zulke afspraken kunnen bijvoorbeeld worden vastgelegd in een convenant.

4.2 Gevolgen van samenvoeging

De Wet arhi regelt een uitputtend regime voor de gevolgen van een gemeentelijke herindeling. In de hoofdstukken V en VI van de Wet arhi - inzake de rechtskracht van voorschriften en uitoefening bevoegdheden respectievelijk de overgang van rechten en verplichtingen - worden een aantal bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard op een provinciale herindeling. Daarmee wordt niet voorzien in een uitputtend regime; zo treft de Wet arhi bijvoorbeeld geen regeling voor de rechtspositie van het personeel. Dat moet derhalve in dit wetsvoorstel worden geregeld.

Om te voorkomen dat de gevolgen van de samenvoeging in verschillende wetten wordt geregeld, zijn alle gevolgen die verband houden met de samenvoeging in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. De bepalingen die de gevolgen van een gemeentelijke herindeling van overeenkomstige toepassing verklaren op wijzigingen van de provinciegrenzen worden niet van toepassing verklaard. Het betreft de artikelen 35, 38, 40, 46, 49 en 51 van de Wet arhi. In de artikelsgewijze toelichting worden de verschillende gevolgen nader toegelicht.

4.3 Rechtspositie personeel en vorming ambtelijk apparaat

Ook voor de rechtspositie van het personeel en de vorming van het ambtelijk apparaat van de nieuw te vormen provincie geldt dat deze overgang op gelijke wijze is geregeld als in hoofdstuk VIII van de Wet arhi. Dit betekent dat, behoudens de provinciesecretarissen en griffiers, die eervol uit hun ambt worden ontslagen, de rechtspositie van de medewerkers van de huidige provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, met ingang van de datum van samenvoeging, in eerste instantie overgaat naar de nieuwe provincie. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Het kabinet vertrouwt er op dat de drie huidige provincies, gedurende de procedure tot samenvoeging, uitvoering blijven geven aan hun huidige taken en ambities. Verder wordt een beroep gedaan op de drie huidige provincies om alle lopende activiteiten, die ten goede komen aan de ontwikkeling van de nieuwe provinciale organisatie, voort te zetten danwel te intensiveren. In dit verband wordt specifiek gewezen op de voorbereidingen die de drie provincies in 2011 zijn

gestart om de samenwerking op het terrein van onder andere beleid, subsidieverstrekking, vergunningverlening en handhaving en bedrijfsvoering te optimaliseren⁵².

4.4 Naamgeving en provinciehoofdstad

De voorlopige naam voor de nieuw te vormen provincie is Noordvleugel. Aan de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht wordt gevraagd om zelf met een voorstel te komen voor een naam van de nieuw te vormen provincie. Het verdient aanbeveling dat ze daarvoor advies inwinnen bij de Commissie voor de naamgeving van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen. De naam die de drie huidige provincies kiezen wordt opgenomen in het definitieve wetsvoorstel.

Ingevolge artikel 156 Provinciewet zijn provinciale staten bevoegd de naam van de provincie te wijzigen. Het besluit vermeldt de datum van ingang. Deze datum ligt ten minste een jaar na de datum van het besluit.

Aan het bepalen van de hoofdstad van de nieuwe provincie zijn geen procedures verbonden. Ook hierbij ligt het voor de hand om de provincies zelf te laten bepalen welke plaats aangewezen wordt als hoofdstad van de nieuwe provincie.

4.5 Verkiezingen

Voorafgaand aan de datum van samenvoeging van de drie provincies (1 januari 2016) zullen tussentijdse statenverkiezingen georganiseerd moeten worden. Deze verkiezingen dienen plaats te vinden nadat dit wetsvoorstel inwerking treedt, maar vóór de datum van samenvoeging. Vanwege de voorbereidingen die voor deze verkiezingen moeten worden getroffen is het van belang dat dit wetsvoorstel uiterlijk op 18 september 2015 in werking treedt. De tussentijdse verkiezingen komen niet in de plaats van de reguliere statenverkiezingen van maart 2015. De – in maart 2015 nieuw gekozen – leden van de provinciale staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht kiezen dus nog de leden van de Eerste Kamer, voor de volle duur van de zitting van de Eerste Kamer.

Het kabinet streeft naar een vermindering van het aantal statenleden met 25 procent met ingang van de provinciale statenverkiezingen in 2015. Daartoe wordt dit najaar een wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet ingediend. In het gebied van de nieuw te vormen provincie neemt het totaal aantal statenleden verder af als gevolg van de samenvoeging. Een zo omvangrijke reductie van het aantal statenleden is, gezien het aantal inwoners van de nieuwe provincie, dat uitkomt op ruim 4,3 miljoen, ongewenst. Het kabinet zal om die reden in het definitieve herindelingsvoorstel voorzien in een extra inwonersklasse voor provincies met meer dan 4.000.000 inwoners.

⁵² Zoals ook verwoord in de brief van de drie colleges van gedeputeerde staten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in februari 2011

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel 5

Met het begrip 'provinciale voorschriften' wordt aangesloten bij de terminologie van artikel 28 van de Wet arhi. Het ruime begrip 'provinciale voorschriften' omvat meer dan alleen verordeningen. Het ziet onder andere op algemeen verbindende voorschriften, plannen, goedkeuring van besluiten en beleidsregels.

De betrokken provincies kunnen in aanloop naar de datum van herindeling hun regelgeving inventariseren en voor zover mogelijk voorschriften voor de nieuwe provincie voorbereiden. Deze kunnen dan aan provinciale staten van de nieuwe provincie worden voorgelegd. Provinciale staten van de nieuwe provincie moeten binnen twee jaar na de datum van herindeling een besluit nemen over de voorschriften van de opgeheven provincies op grond van de volgende mogelijkheden:

- a. een nieuw voorschrift vaststellen en tevens de op het onderwerp betrekking hebbende voorschriften van de opgeheven provincies vervallen verklaren;
- b. een voorschrift van een van de opgeheven provincies tot het voorschrift van de nieuwe provincie verklaren en tevens de op het onderwerp betrekking hebbende voorschriften van de overige opgeheven provincies vervallen verklaren.

Artikel 6

Voor de provinciale verordeningen tot de heffing van opcenten wordt een bijzonder regime getroffen. De verordeningen van de drie op te heffen provincies behouden na de datum van herindeling hun rechtskracht voor één jaar.

Ingevolge artikel 222a, eerste lid, van de Provinciewet treden besluiten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van provinciale opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting in werking met ingang van 1 januari van enig jaar. Omdat de provinciale staten van de provincie Noordvleugel pas na 1 januari aantreden kunnen zij alleen een verordening op het invoeren van de heffing van opcenten vaststellen die per 1 januari 2017 in werking treedt. Het is echter wenselijk dat voor het gehele gebied van de nieuwe provincie Noordvleugel vanaf de datum van herindeling een gelijk tarief geldt voor deze belasting. Dit kan worden bereikt indien de op te heffen provincies voorafgaand aan de datum van herindeling gelijklopende verordeningen vaststellen en, ingevolge artikel 222a van de Provinciewet, deze vóór 1 december 2015 in afschrift ter kennis brengen aan de minister van Financiën.

Artikel 7

In dit artikel is een met de artikelen 37 en 38 van de Wet arhi overeenkomstige regeling getroffen. Geregeld wordt dat zolang de in artikel 5 bedoelde voorschriften van de opgeheven provincies nog van kracht zijn, de organen en ambtenaren van de nieuwe provincie bevoegd zijn om taken en bevoegdheden uit te oefenen op grond van de verordeningen van de op te heffen provincies.

Artikel 8

Indien in een gemeenschappelijke regeling uitsluitend wordt deelgenomen door de op te heffen provincies dan vervalt deze regeling van rechtswege. Ingevolge artikel 25 van dit wetsvoorstel gaat het personeel van een bij een dergelijke regeling ingesteld openbaar lichaam voorlopig over in dienst van de nieuwe provincie Noordvleugel. De bepalingen uit hoofdstuk VII van dit wetsvoorstel zijn op hen van overeenkomstige toepassing.

Voor gemeenschappelijke regelingen waaraan niet uitsluitend wordt deelgenomen door de op te heffen provincies treedt de nieuwe provincie Noordvleugel in de plaats totdat ingevolge artikel 8, derde lid, van dit wetsvoorstel de noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen in verband met de

herindeling. De aanpassingen dienen binnen zes maanden te worden getroffen. Hierbij kunnen de bij de regeling betrokken partijen afwijken van hetgeen daarover in de regeling is bepaald voor zover het gaat om de wijziging of opheffing van de regeling. In de praktijk heeft dit (bij gemeenten) vooral betrekking op het betalen van toe- of uittreedsommen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hoofdstuk VII van dit wetsvoorstel, of onderdelen daarvan, van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die in verband met artikel 8, derde lid, van dit wetsvoorstel opgeheven of gewijzigd wordt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan de termijn van zes maanden eenmaal verlengen. Indien na deze verlenging door de betrokken partijen nog geen voorzieningen zijn getroffen kan de Minister de noodzakelijke voorziening zelf treffen, met dien verstande dat de kosten van een dergelijke voorziening in dat geval voor rekening zijn van de bij de regeling betrokken partijen.

Artikel 11

Alle rechten en verplichtingen van de op te heffen provincies gaan over op de nieuwe provincie . Het betreft alle rechten en verplichtingen, dus zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke. De toevoeging 'zonder dat nadere akte wordt gevorderd' in het eerste lid houdt in dat dit artikel de grondslag vormt voor een overgang onder algemene titel. De inschrijving genoemd in het vierde lid, is geen essentiële voorwaarde voor een rechtsgeldige levering.

Artikel 12

Ingevolge artikel 195, tweede lid, van de Provinciewet zenden gedeputeerde staten de door provinciale staten vastgestelde begroting uiterlijk voor 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Omdat provinciale staten van de provincie Noordvleugel pas na 1 januari 2016 aantreden, is het niet mogelijk dat zij voor 15 november 2015 een begroting voor het jaar 2016 vaststellen en indienen. In dit artikel is daarom een met artikel 47, tweede lid, van de Wet arhi overeenkomstige regeling getroffen. Deze houdt in gedeputeerde staten tot het moment dat een begroting is vastgesteld slechts mogen doen voor zover daartegen geen bezwaar bestaat bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 15

Ingevolge artikel 1, onderdeel h, van de Wet arhi, is de datum van herindeling 1 januari volgend op de datum van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De beoogde datum van deze herindeling is 1 januari 2016. Om deze datum te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat dit wetsvoorstel voor 18 september 2015 in het Staatsblad is gepubliceerd. Anders resteert er onvoldoende tijd voor het organiseren van de tussentijdse statenverkiezingen die voor de datum van herindeling georganiseerd moeten worden. Ingevolge het tweede lid is de datum van kandidaatstelling maandag 6 oktober 2015. De dag van de stemming is woensdag 19 november 2015. Het vierde lid bepaalt dat een (kandidaat)statenlid moet wonen in de nieuwe provincie.

Artikel 16

In het eerste lid wordt bepaald dat het hoofdstembureau in Haarlem tevens optreedt als centraal stembureau. In het tweede lid wordt geregeld dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eventueel kan afwijken van de datum van de termijnen voor registratie van politieke groeperingen en van de beroepstermijnen. Dit houdt verband met de korte periode tussen de inwerkingtreding van de herindelingswet en de datum van herindeling. De verkorting van de termijnen komt overeen met de verkorting van termijnen die gebruikelijk is bij tussentijdse

raadverkiezingen voor gemeentelijke herindelingen. In het derde lid wordt een praktische regeling getroffen voor de lijstnummering. De volgorde van de lijsten van de laatst gehouden verkiezingen in de provincie Noord-Holland zijn het uitgangspunt. Partijen die uitsluitend voorkomen in (één van) de andere provincies krijgen zo automatisch een hoger nummer toegewezen.

Artikel 17

De leden van provinciale staten van de op te heffen provincies treden in beginsel af op 31 december 2015 om 24:00 uur. In het geval dat de geloofsbrieven van meer dan de helft van de nieuwe statenleden niet kunnen worden goedgekeurd, treden de leden van provinciale staten van de opgeheven provincie Noord-Holland tijdelijk op als provinciale staten van de provincie Noordvleugel. Zij nemen in dat geval alleen besluiten die geen uitstel dulden. De leden van de provinciale staten van Noord-Holland zijn tevens belast met het onderzoek van de geloofsbrieven.

Indien voor de datum van herindeling meer dan de helft van de geloofsbrieven van de leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel zijn goedgekeurd, vindt de eerste statenvergadering plaats op 4 januari 2016. Het belangrijkste agendapunt is de installatie van provinciale staten en de benoeming van gedeputeerden.

De zittingsperiode van de leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel en de door hen benoemde gedeputeerden eindigt gelijktijdig met de leden van de provinciale staten van de overige provincies. Zij hebben zitting tot 27 maart 2019.

Artikel 18 en 19

De provinciesecretarissen en griffiers worden van rechtswege ontslagen. Op verzoek kunnen zij in plaats van ontslag de voorkeur geven in een andere functie dan secretaris of griffier voorlopig over te gaan naar de nieuwe provincie.

Artikel 20

De overige ambtenaren, waaronder ook de personen worden gerekend die werkzaam zijn op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, gaan met ingang van de datum van herindeling, in dezelfde rang en op dezelfde voet, en overigens ook in dezelfde rechtstoestand als op de dag voorafgaand aan de datum van herindeling, in voorlopige dienst over naar de nieuwe provincie. Op dezelfde voet betekent een dienstverband van dezelfde aard, in dezelfde salarisciënniteit en met dezelfde toeslagen.

Het nieuwe provinciaal bestuur dient vervolgens de positie van de ambtenaren die voorlopig zijn overgegaan in dienst van de nieuwe provincie binnen zes maanden te regelen. Binnen die termijn dient voor elke ambtenaar bepaald te worden of deze in dienst blijft van de nieuwe provincie of wordt ontslagen. De rechtspositie mag niet langer dan strikt noodzakelijk onzeker blijven.

Tot ontslag kan slechts worden overgegaan indien het ook na zorgvuldig onderzoek niet mogelijk is gebleken om voor de ambtenaar een passende functie te vinden.

Indien omstandigheden zich voordoen waardoor het niet mogelijk is om binnen de termijn van zes maanden voor het gehele personeel een regeling te treffen, kan een beroep worden gedaan op de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de termijn ten hoogste met zes maanden te verlengen.

Ingevolge het zevende lid kan voor individuele ambtenaren de ingangsdatum van ontslag worden opgeschort. Deze mogelijkheid beoogt een voorziening te bieden aan de nieuwe provincie die bij de aanvang een bijzondere krachtinspanning moet verrichten en behoefte heeft aan tijdelijke aanvulling van de personeelsformatie. Indien tijdens de periode dat een ambtenaar met tijdelijke werkzaamheden is belast als bedoeld in het zevende lid, alsnog een passende functie beschikbaar

komt, is het provinciebestuur van de Noordvleugel, ingevolge het achtste lid, gehouden de ambtenaar deze functie aan te bieden.

Aan de ambtenaar wiens functie lager wordt dan zijn oorspronkelijke functie wordt ingevolge het negende lid een salarisgarantie geboden. Gegarandeerd wordt het niveau dat verbonden was aan zijn functie in de oude provincie voorafgaand aan de datum van herindeling. Het ligt daarbij voor de hand rekening te houden met toeslagen die gekoppeld waren aan het oude salaris en het karakter hadden van een salarisbestanddeel.

De regelingen voor het personeel met een ambtelijke status zijn van overeenkomstige toepassing op werknemers met een privaatrechtelijke overeenkomst. Werknemers met een privaatrechtelijke overeenkomst die echter niet in dienst zijn van de op te heffen provincies, bijvoorbeeld uitzendkrachten, vallen echter niet onder artikel 20, tiende lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 21

De nieuwe provincie Noordvleugel dient uniforme voorschriften, als bedoeld in de artikel 125 en 134 Ambtenarenwet, vast te stellen voor de rechtstoestand van het gehele in dienst zijnde personeel. Totdat deze zijn vastgesteld geldt voor het personeel van de opgeheven provincies de rechtstoestand van de opgeheven provincie waar zij in dienst waren voor de datum van herindeling. De nieuwe provincie is niet gehouden bij de vaststelling van de regeling van de rechtstoestand rekening te houden met de regeling van de opgeheven provincies. Het derde lid bevat wel een garantie in verband met de salarisvooruitzichten en de nieuwe bezoldigingsverordening.

Artikelen 22 en 23

Deze artikelen regelen de rechtspositionele gevolgen voor ambtenaren die als gevolg van de herindeling worden ontslagen. Het gaat hier hoofdzakelijk om wachtgeldaanspraken. De kosten van deze aanspraken komen ten laste van de provincie Noordvleugel.

Artikel 24

Bijdragen aan het 'Instituut Ziektekostenvoorziening Ambtenaren' of een andere ziektekostenverzekering ten behoeve van voormalige personeelsleden aan wie als gevolg van deze herindeling ontslag is verleent en wachtgeld is toegekend, komen ten laste van de provincie Noordvleugel.

Artikel 25

Artikel 25 bevat een regeling voor de gevolgen voor het personeel in dienst van een gemeenschappelijke regeling die als gevolg van deze herindeling opgeheven of gewijzigd wordt. Deze bepaling is al aan de orde gekomen in de toelichting op artikel 8 van dit wetsvoorstel, dat de gevolgen voor gemeenschappelijk regelingen regelt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 1: Weergave inbreng open overlegbijeenkomsten

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de bijeenkomsten die gedurende de open overlegfase hebben plaatsgevonden. Bij de bijeenkomsten voor bestuurders van gemeenten, waterschappen, buurprovincies, maatschappelijke organisaties en bedrijven en de inwoners is per bijeenkomst aangegeven hoeveel mensen hier aan hebben deelgenomen.

Gedeputeerde staten

- Noord-Holland (Haarlem): 4 februari 2013
- Utrecht (Utrecht): 5 februari 2013
- Flevoland (Lelystad): 11 februari 2013
- Overijssel: 17 februari 2013

Provinciale staten

- Noord-Holland (Haarlem): 4 februari 2013
- Utrecht (Utrecht): 5 februari 2013
- Flevoland (Lelystad): 27 februari 2013

Bestuurders van (inliggende) gemeenten, waterschappen, buurprovincies, maatschappelijke organisaties en bedrijven

- Noord-Holland Zuid (Haarlem): 13 februari 2013, 45 deelnemers
- Noord-Holland Noord (Alkmaar): 25 februari 2013, 46 deelnemers
- Utrecht (Utrecht): 11 maart 2013, 138 deelnemers
- Noordoostpolder (overleg met vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders): 12 maart 2013
- Zuidoost Flevoland (Lelystad): 18 maart 2013, 42 deelnemers
- Kop van Noord-Holland (Den Helder): 20 maart 2013 (tevens met inwoners), 43 deelnemers
- Noordoostpolder (Emmeloord): 28 maart 2013 (tevens met inwoners), 124 deelnemers

Inwoners van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

- Noord-Holland Zuid (Haarlem)⁵³: 28 februari 2013, 28 deelnemers
- Noord-Holland Noord (Alkmaar): 4 maart 2013, 60 deelnemers
- Utrecht (Utrecht): 12 maart 2013, 211 deelnemers
- Zuidoost Flevoland (Lelystad): 26 maart 2013, 74 deelnemers

In deze bijlage is, per provincie, de inbreng van de aanwezigen tijdens de open overlegbijeenkomsten weergegeven.

Provincie Noord-Holland

Gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten Noord-Holland lichten in het open overleg van 4 februari 2013 toe dat zij open staan voor het verkennen van de samenvoeging van de drie provincies. Zij stellen daarbij wel een aantal randvoorwaarden. Zo vragen zij om een visie op het openbaar bestuur, waarin (I) de samenvoeging van de drie provincies is ingebed, (II) het perspectief voor de vorming van de (overige) landsdelen wordt weergegeven en (III) aandacht besteed wordt aan de verhouding tussen EU, Rijk, provincies en gemeenten. De minister wordt gewezen op het belang van een regiovisie voor het grondgebied van de drie provincies en gevraagd om een duidelijke motivering in het wetsvoorstel aangaande de verwachte vermindering van bestuurlijke drukte. Daarnaast vragen gedeputeerde staten zich af wat de verhouding is tussen de ambitie 'minder bestuurlijke drukte' en de afschaffing van de Wgr plus in relatie tot de mogelijke vorming van vervoerregio's. Gedeputeerde staten hebben behoefte aan een heldere visie op het beter functioneren van de nieuwe provincie op de provinciale kerntaken. Ze geven aan (nog) geen relatie te zien tussen economische groei en provinciale fusie. Wel delen zij de visie en ambitie aangaande een sterk provinciaal bestuur. Het mogelijk verdwijnen van de provinciale interventiemogelijkheden na de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet leidt tot zorgen. Verder achten gedeputeerde

⁵³ Deze bijeenkomst heeft, vanwege verplichtingen van de minister van BZK, plaatsgevonden in aanwezigheid van de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

staten onderstreping van de provinciale positie nodig op het terrein van water, cultuurhistorie en cultureel erfgoed. De Noord-Hollandse mentaliteit is niet sterk ontwikkeld, maar er is wel sprake van sterke regionale identiteiten binnen de provincie zo stellen gedeputeerde staten. Verder vinden gedeputeerde staten het belangrijk om duidelijkheid te verkrijgen over wat er met de grensprovincies gaat gebeuren en met de positie van de Noordoostpolder. Een vraag die hierbij opkomt is waarom de minister niet eerst een indeling voor heel Nederland overweegt alvorens overgegaan wordt tot samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Tot slot geven gedeputeerde staten aan de tijdsplanning voor de vorming van de nieuwe provincie ambitieus te vinden. Tegen deze achtergrond vragen zij aandacht voor de effecten van de samenvoeging op de ambtelijke organisatie, de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties, provinciale investeringen en het toezicht op de provincies.

Provinciale staten

In de open overlegbijeenkomst op 4 februari 2013 geven provinciale staten van Noord-Holland (fracties van VVD, PvdA, D66, SP, CDA, GroenLinks, PVV, OBP, PvdD, Ouderenpartij N-H, 50PLUS, CU-SGP, Boer en Forza! N-H) in hun betogen aan dat er behoefte is aan een visie op de organisatie van het binnenlands bestuur. De leden van provinciale staten willen weten wat het probleem is dat met de samenvoeging van de drie provincies wordt opgelost. Wat is de aantoonbare meerwaarde, wat zijn de voordelen? Er zijn vragen gesteld over het waarborgen van de identiteit van provincies. Provinciale staten hebben behoefte aan nadere onderbouwing van de financiële aspecten. De planning voor de samenvoeging vinden de leden van provinciale staten ambitieus. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie. Verder zijn er vragen gesteld over de democratische legitimering van de fusie, bijvoorbeeld met een referendum, en het belang van draagvlak onder de bevolking. Ten slotte willen de leden van provinciale staten weten waarom er met deze drie provincies wordt gestart. Enkele fracties hebben tijdens het open overleg meer specifieke punten ingebracht. Het CDA vraagt zich af of de afstand tussen burger en politiek niet te groot wordt met deze fusie. De VVD wil meer duidelijkheid over de vermindering van het aantal Statenleden in relatie tot een vergroting van het werkgebied en de werkzaamheden van de nieuw te vormen provincie. Verder vraagt de VVD zich af hoe de nieuwe provincie operationeel gemaakt wordt en wie tijdens het samenvoegingsproces doorzettingsmacht heeft en toezicht houdt. Tenslotte wil de VVD weten wat het perspectief is voor de waterschappen. De fractie van GroenLinks wenst meer duidelijkheid ten aanzien van de afschaffing van de Wgr plus regio's en de mogelijke oprichting van een vervoersautoriteit. De fractie van PVV is van mening dat niet is te overzien wat de gevolgen zijn voor de ingezette institutionele verandering bij het vallen van het kabinet. Verder wil de PVV weten wat er met de gemeente Urk gaat gebeuren wanneer de samenvoeging doorgang vindt.

Besturen van (inliggende) gemeenten, waterschappen, buurprovincies en maatschappelijke organisaties

Op 13 februari 2013 vond de open overlegbijeenkomst plaats met bestuurders in de regio Noord-Holland Zuid. Op deze avond zijn diverse algemene punten naar voren gekomen. Zo vragen veel vertegenwoordigers van gemeenten naar een integrale visie en zijn er vragen gesteld over het grensverloop van de nieuwe provincie. Ook brengen vertegenwoordigers van gemeenten punten in ten aanzien van wat er met de Wgr plus regio's en een mogelijke vervoerregio gaat gebeuren. Verder zijn meer specifieke punten ingebracht. Zo geeft de burgemeester van Haarlem aan te vrezen dat de nieuwe provincie teveel op afstand komt te staan en te bureaucratisch wordt. Het ontwikkelen van de Metropoolregio Amsterdam zou een beter alternatief zijn; het gemeentebestuur van Diemen sluit zich hierbij aan. Verder geeft de burgemeester van Haarlem aan de status van provinciehoofdstad niet te willen verliezen. In aanvulling hierop wijst de burgemeester van Bussum op het belang van de aanpak van grensoverschrijdende onderwerpen, zoals natuur. De ambitie van het kabinet wordt door de burgemeester van Naarden ondersteund. De fusie gaat naast provincies ook waterschappen aan. Het gemeentebestuur van Huizen brengt in dat voor de moeilijke weg is gekozen aangezien het lastig is om de drie provincies samen te laten werken. Bestuurders van de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen, Uithoorn, Aalsmeer en Haarlemmerliede benadrukken de economische potentie van de Randstad. Zij vinden het een gemiste kans dat de twee belangrijkste mainports (Rotterdam en Schiphol) niet onder één middenbestuur geplaatst worden. Verder hebben zij vragen over de betekenis van een materieel gesloten huishouding voor provincies en wat na samenvoeging de verhouding zal worden tussen het provinciaal bestuur en de Metropoolregio Amsterdam. Tot slot geeft deze groep gemeenten aan dat zij de ontwikkeling van een vervoerregio graag door zien gaan. Ondernemersvereniging VNO-NCW West benadrukt de

noodzaak van een krachtig middenbestuur en is positief over de samenvoeging. De organisatie roept op om met de samenvoeging van de drie provincies door te pakken en daadkracht te tonen, omdat de discussie al decennia duurt. De burgemeester van Diemen geeft aan dat regio's zoals de Noordoostpolder en Noord-Holland Noord specifieke aandacht behoeven, omdat deze gebieden niet op het stedelijk gebied zijn georiënteerd. De dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Rijnland constateert dat de grenzen van de potentiële nieuwe landsdelen ongelukkig samenvallen met de waterschapsgrenzen. In het kader daarvan brengt de dijkgraaf de gedachte in om de watergrenzen aan te houden. Tot slot geeft het gemeentebestuur van Blaricum aan niet afwijzend tegen de hervorming van het middenbestuur te staan. Wel zoekt deze gemeente de reden om met deze drie provincies te beginnen. De burgemeester van Haarlemmermeer vraagt aandacht voor aanpalende wetgeving. Een krachtig middenbestuur is belangrijk, dus er moet goed gekeken worden op welk niveau taken moeten worden uitgevoerd.

Op 25 februari 2013 vond de open overlegbijeenkomst plaats met bestuurders van de regio Noord-Holland Noord in Alkmaar. Veel ingebrachte punten tijdens deze bijeenkomst hebben betrekking op de integrale visie op het openbaar bestuur en de Europese dimensie die met de samenvoeging samenhangt. Het gemeentebestuur van Schagen wil weten welke argumenten het kabinet heeft voor de voorgenomen samenvoeging. De burgemeester van Alkmaar is van mening dat provincies gemist kunnen worden. Ook vindt hij dat er grotere gemeenten moeten komen. Het gemeentebestuur van Alkmaar ziet de meerwaarde van een provinciale fusie nog niet in. Alkmaar beveelt een 'netwerkvisie' aan voor iedere provinciale reorganisatie. De burgemeester van Langedijk brengt namens het gemeentebestuur een zevental punten in. Deze zeven punten hebben betrekking op: (I) de schaal en bevoegdheden van de nieuwe provincie, (II) de huidige werkwijze van het kabinet, (III) bedrijfsmatigheid en efficiency, (IV) het integreren van drie apparaten en huisvestingslocaties, (V) de Europese dimensie, (VI) de alternatieven van het huidige herindelingsvoorstel en (VII) of we onze doelen voor de Randstad gaan behalen in de huidige constellatie met meerdere provincies. Reizigersvereniging ROVER vraagt aandacht voor de grensproblemen in het openbaar vervoer. Als voorbeeld wordt de situatie Amersfoort-Nijkerk genoemd. Het gemeentebestuur van Purmerend vindt vermindering van bestuurlijke drukte prima, wel is er behoefte aan een integrale visie op de voorgenomen herindeling. Het gemeentebestuur van Hoorn geeft aan constructief tegenover de voorgenomen samenvoeging te staan. Wel zien zij graag meer aandacht voor de problematiek van ruimtelijke ontwikkelingen rondom het 'Markermeer'. Dit hangt samen met het verschillende beleid voor natuur en milieu van provincies en gemeenten in het gebied. De burgemeester van Texel wijst namens haar gemeentebestuur op het risico van verwaarlozing van het belang van de 'buitengebieden' van het nieuw te vormen landsdeel. Het gemeentebestuur van Beemster vindt dat de provincie Noord-Holland de gemeenten teveel in de weg zit; het is zaak dat de provincie meer op afstand komt te staan. Ondernemerskoepel VNO-NCW West stelt dat een snelle verandering van de bestuurlijke indeling is geboden. VNO-NCW West memoreert aan de moeizame besluitvorming in het kader van het omgevingsrecht voor wat betreft de Waddenze, die maar voor een deel in de provincie Noord-Holland ligt. Het gemeentebestuur van Heerhugowaard verwacht dat er problemen ontstaan met het gebrek aan draagvlak voor de herindeling. Het gemeentebestuur van Velsen staat open en nieuwsgierig tegenover het herindelingsvoorstel, het gemeentebestuur is benieuwd hoe je als provincie meer bereikt, mede in relatie tot de Europese Unie. Het dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier vraagt zich af of er taken ten aanzien van natuuraangelegenheden overgaan naar het nieuw te vormen landsdeel. Een vertegenwoordiger van de recreatieve ondernemersvereniging RECRON geeft aan voordelen te zien in de samenvoeging van de drie provincies, omdat het leidt tot minder bestuurlijke drukte. De ontwikkeling van recreatiegebieden in een belangrijk deel van de Randstad komt straks in één hand te liggen. Het gemeentebestuur van Hollands Kroon is positief; men vindt het tegelijkertijd belangrijk om burgers en maatschappelijke organisaties goed te betrekken bij de plannen.

Inwoners

Tijdens de eerste open overlegbijeenkomst voor inwoners van Noord-Holland op 28 februari 2013 zijn vragen gesteld over de relatie van de provinciale herindeling met hervormingen van waterschappen, gewesten en samenwerkingsverbanden, die naast gemeenten en provincies opereren. De inwoners geven aan meer behoefte te hebben aan inzicht in de kosten en opbrengsten van de provinciale opschaling. Verder willen inwoners weten wat de effectiviteit is van de nieuwe provincie tegen de achtergrond van de taken en bevoegdheden. Andere vragen zijn er gesteld over de redenen om de Wgr plus regio's af te schaffen en de mogelijkheid van correcties van de huidige buitengrenzen van de drie provincies. Veel is er gesproken over de afstand tussen burger-bestuur: hoe wordt ervoor gezorgd dat deze niet wordt vergroot als gevolg van de opschaling? Verder is het thema culturele identiteit besproken en de mogelijke vermindering van

bestuurlijke drukte. De deelnemers aan de bijeenkomst willen weten wat er gaat gebeuren met de huidige Provinciehuizen, waarom er met de drie provincies begonnen wordt en hoe de verwachte toename van slagvaardigheid zich zal uiten. Tenslotte geven de bewoners aan het belangrijk te vinden dat de nieuwe provincie oog blijft houden voor de belangen van alle inliggende regio's.

De tweede inwonersbijeenkomst in de provincie Noord-Holland vond plaats in Alkmaar op 4 maart 2013. De aanwezige inwoners vragen zich af waarom begonnen is met de fusie van deze drie provincies. Ook zijn er vragen gesteld over de reden om te kiezen voor vijf in plaats van drie landsdelen en waarom niet is begonnen met de noordelijke provincies. Als alternatieve modellen worden de Randstadprovincie en een 'Kustprovincie', bestaande uit Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland, ingebracht. Er is behoefte aan een duidelijke visie op de herindeling, terwijl diverse inwoners ervoor pleiten vaart te zetten achter de samenvoeging. Dit is van belang omdat de provincie nu te dicht op gemeenten opereert en de taak van de provincie onvoldoende uit de verf komt. Een inwoner geeft aan dat al lange tijd duidelijk is dat er twee aparte provincies moeten komen voor het noordelijk en zuidelijk deel van de Randstad. Diverse inwoners vragen zich af of de fusie niet teveel kost/wel een bezuiniging oplevert. Ook wil een inwoner weten hoe het zit met de afstand tussen burger en bestuur: wordt deze na fusie niet te groot? Een andere inspreker wil weten of er een referendum komt over de herindeling. Vragen zijn er of de nieuwe provincie nog oog zal hebben voor de belangen van specifieke regio's en binnenprovinciale verhoudingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de regio boven het Noordzeekanaal. Ook de vraag of Haarlem de provinciehoofdstad blijft wordt gesteld, evenals de vraag wat burgers gaan merken van de fusie. Verder wordt de vraag gesteld of taken en bevoegdheden met de vorming van de nieuwe provincie zullen veranderen. Een alternatief voor samenvoeging zou de oprichting van shared service centers zijn, aldus een van de aanwezigen. Een vertegenwoordiger van Land- en Tuinbouworganisatie Noord vindt dat er in de plannen meer aandacht moet worden besteed aan de belangen van de land- en tuinbouw; een belangrijke economische sector in de drie provincies. Ook de grenzen van de nieuwe provincie komen ter sprake. Zo vraagt een inwoner: kunnen er met de samenvoeging nieuwe grenzen gerealiseerd worden? In het verlengde hiervan vraagt een inwoner zich af of de bestuurlijke verhoudingen binnen de provincie in balans blijven.

Bestuurders en inwoners

Tijdens de bijeenkomst voor bestuurders en inwoners in de Kop van Noord-Holland op 20 maart 2013 in Den Helder, geeft een inwoner aan de samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht een goede zaak te vinden. Tegelijk vreest hij voor het gevoel van identiteit of verbondenheid dat door de fusie negatief wordt beïnvloed. Dit standpunt sluit aan bij dat van twee andere inwoners, die ook voorstander zijn, maar tegelijk wijzen op de onderlinge verbondenheid en uniciteit van de Waddeneilanden. Ook een andere inwoner is voorstander van opschaling van provincies én gemeenten, maar vraagt de minister nog eens goed na te denken over de tijd die is uitgetrokken voor de totstandkoming van de Noordvleugelprovincie. Hij vindt dat voor samenvoegingsprojecten voldoende tijd moet worden genomen. Door een aanwezige is ingebracht dat het door de fusie lastiger wordt om voor projecten in het landelijk gebied gehoor te krijgen bij de provincie. Dit punt wordt ook door een aantal andere personen ingebracht en wordt ervaren als een zorg. In de betogen is de koppeling gelegd met de vertegenwoordiging van het gebied in de nieuwe provinciale staten. Een inwoner merkt op de discussie over de hervorming van het middenbestuur al jaren te volgen en het een goede zaak te vinden dat die nu wordt opgepakt. Wel vindt deze inwoner dat het verschil in tempo tussen de vorming van de Noordvleugelprovincie in relatie tot de andere landsdelen valt te betreuren. De discussie over het nieuwe middenbestuur zou veel breder moeten worden gevoerd dan alleen in deze drie provincies. Deze inwoner vraagt ook of de vorming van het nieuwe landsdeel gepaard gaat met het toebedelen van nieuwe taken vanuit het Rijk. Een van de aanwezigen wil weten waarom de minister niet is begonnen met de opschaling van de drie noordelijke provincies. Zij wil ook weten waarom niet eerst begonnen is met de opschaling van de gemeenten en daarna die van de provincies. Tot slot is de vraag gesteld waar het nieuwe provinciehuis komt te staan.

Provincie Utrecht

Gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten van Utrecht hebben tijdens het open overleg van 5 februari 2013 een aantal vragen gesteld over de samenvoeging van de drie provincies. Gedeputeerde staten geven aan geen hakken in het zand te zetten, maar willen wel eerst een integrale visie voor het totale bestuur,

andere varianten voor de samenvoeging verkennen en meer duidelijkheid over de rol en taken van de nieuwe provincie. Hoewel zij het streven naar een sterk middenbestuur onderkennen, zijn zij van mening dat de provincie al is gefocust op haar kerntaken en ook al een strategische agenda heeft geformuleerd. Enkele gestelde vragen zijn 'Wat is de opzet voor de landsdelen naar 2025? En: Wat is de visie voor het totale bestuur, en wat zijn de knelpunten? Om te komen tot de beste oplossing dienen eerst andere varianten voor de samenvoeging te worden afgewogen, menen gedeputeerde staten. Daarbij moet rekening worden gehouden met opgaven zoals natuur, het Groene Hart en Food Valley. Gedeputeerde staten stellen voor dat, indien de minister de bestuurlijke drukte wil verminderen, hij dient te beginnen met de opheffing van de Wgr plus regio's. Hierbij vragen zij zich af wat er gebeurt met de vervoersautoriteit en de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie. Gedeputeerde staten wijzen de minister er op dat de discussie niet over de structuur, maar de inhoud moet gaan. Wanneer de inhoud centraal staat, dan zou niet voor de samenvoeging van deze drie provincies worden gekozen. Gedeputeerde staten willen van de minister weten wat de taken en bevoegdheden zijn van de nieuwe provincie. Zij vinden dat het zoeken naar de samenhang tussen de provincies voorop moet staan en niet de structuur of het streven naar vijf landsdelen. Volgens gedeputeerde staten betekent het besluit om te komen tot vijf landsdelen dat de structuur voor de landsdelen al vastligt. Zij willen van de minister eerst een totale visie op de landsdelen en de rol van de provincie Utrecht. Volgens gedeputeerde staten ontbreekt in de brief van 14 december 2012 een aantal zaken. De provincie Utrecht onderhoudt een intensieve samenwerking met de buurprovincies; ook die niet bij de samenvoeging zijn betrokken. Voor de provinciale samenvoeging moeten eveneens andere vormen worden onderzocht met aandacht voor de verschillende samenwerkingsverbanden. In de open overlegfase moet in de discussie meer worden gezocht naar wat een sterk bestuur is op basis van inhoud en verbanden. Gedeputeerde staten vinden dat de minister een omgekeerde volgorde hanteert door al uit te gaan van de opschaling van de drie provincies zonder eerst andere oplossingen te verkennen. Zij vinden dat ook andere provincies aangezet moeten worden tot opschaling. Zij stellen voor dit traject wettelijk vast te leggen, zodat niet alleen de Noordvleugelprovincie wordt gerealiseerd, maar ook andere provincies binnen deze kabinetsperiode aan de slag gaan met vorming van de landsdelen. Tot slot geven gedeputeerde staten aan dat er snel meer duidelijkheid moet komen over de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie.

Provinciale staten

Bij de open overlegbijeenkomst op 5 februari 2013 lichten provinciale staten van Utrecht (fracties van VVD, PvdA, CDA, D66, PVV, GroenLinks, SP, CU, SGP, 50PLUS & PvdD) toe dat zij behoefte hebben aan een integrale visie op de toekomst van het Nederlandse middenbestuur. Ten eerste aangaande de bestuurlijke drukte. Concreet is hierbij gewezen op de relatie van het middenbestuur met de Wgr plus regio's, veiligheidsregio's, waterschappen, gedecentraliseerde rijksdiensten en een mogelijke vervoersautoriteit. Andere punten hebben betrekking op het verkennen van alternatieve varianten en voorstellen en de vraag hoe de taken, bevoegdheden en het belastinggebied van de nieuwe provincie georganiseerd worden. Ook het tempo van de fusie en de importantie van draagvlak spelen volgens provinciale staten een belangrijke rol in het samenvoegingsproces. Provinciale staten geven aan voorbereidingen te treffen voor het houden van een referendum. Tot slot geven de leden van provinciale staten aan dat er bij hen twijfel bestaat over de financiële consequenties van het voorstel tot samenvoeging van de drie provincies.

Verder hebben de fracties meer (partij)specifieke punten ingebracht. De VVD-fractie vindt het proces te gehaast, maar geeft anderzijds aan voorstander te zijn van het aanpakken van de bestuurlijke drukte. De PvdA-fractie is ook voorstander van de fusie, omdat de Randstad in de huidige hoedanigheid niet goed functioneert. Wel moet de nieuwe provincie voldoende bevoegdheden krijgen. Ook vraagt de PvdA-fractie aan de minister of de drie provincies, net als fuserende gemeenten, een positieve financiële prikkel meekrijgen. Een andere vraag, ingebracht door het CDA, is voor welk probleem er met de samenvoeging van de drie provincies een oplossing gezocht wordt. De partij is benieuwd naar de verwachtingen van de minister met betrekking tot de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De fractie van D66 geeft aan voorstander te zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo ziet de partij graag opheldering op het punt van de gesloten materiële huishouding. D66 wil ook graag van de minister weten wat de verhouding tussen de nieuwe provincie en de Metropoolregio wordt. De fractie van de PVV stelt de vraag wat er gaat gebeuren met de afschrijving van de panden van de provinciehuizen. Verder wil de partij weten op welke wijze de bezuiniging van 15 miljoen euro geëffectueerd gaat worden. Tot slot pleit de PVV voor het houden van een raadgevend referendum. De fractie van GroenLinks vraagt zich af of 55 Statenleden voor de nieuw te vormen provincie genoeg zijn. De ChristenUnie stelt dat Utrecht een pilot is en vraagt de minister hoe hij wil voorkomen dat het proces stokt als de voorgenomen

fusie een feit is. Ook refereert de partij aan het Groene Hart: hoe worden de uitdagingen die hier liggen aangepakt? De PvdD brengt tot slot de vraag in waarom de minister begint met de opschaling van Utrecht, Flevoland en Noord-Holland.

Besturen van (inliggende) gemeenten, waterschappen, buurprovincies en maatschappelijke organisaties

Tijdens de open overlegbijeenkomst op 11 maart 2013 met bestuurders uit de provincie Utrecht zijn veel vragen gesteld aangaande de behoefte naar een integrale, inhoudelijke visie van de minister op het openbaar bestuur. Ook zijn er vragen gesteld over het tempo dat de minister voor ogen heeft. Tot slot zijn veel punten omtrent de toekomst van de Wgr plus regio's naar voren gebracht.

De burgemeester van de gemeente Zeist roept op om niet alle hervormingen tegelijk te laten lopen. De Kamers van Koophandel Amsterdam, Midden-Nederland, Noordwest-Holland en Gooi, Eem- en Flevoland benadrukken geen standpunt in te willen nemen over de samenvoeging. Wel willen de Kamers van Koophandel een bijdrage leveren aan de discussie aan de hand van een rapport met inhoudelijke feiten. Daarin komen de volgende punten aan bod: verbeteren van de samenwerking binnen de economische samenwerkingsgebieden, integrale betrokkenheid Rijk, gemeenten en provincies bij economische vraagstukken, versterking van de bestuurskracht, het leggen van relaties binnen het middenbestuur, aanpassing van het lokaal belastinggebied en het verminderen van de regeldruk. Een vertegenwoordiger van ondernemersorganisatie Transport en Logistiek Nederland vaagt aan de minister om de voordelen van de samenvoeging van de drie provincies voor het bedrijfsleven te benoemen. De Vereniging Vrij Polderland houdt een pleidooi voor meer aandacht voor natuur en milieu in het samenvoegingsproces. In aanvulling daarop vraagt een representant van de Natuur- en Milieufederatie Utrecht wat de samenvoeging van provincies betekent voor natuur, landschap en ruimtelijke ordening en hoe het werk van de waterschappen zich verhoudt met de taken van de nieuw te vormen provincie. De burgemeester van Bunschoten deelt mede liever een discussie te hebben gehad voorafgaand aan het besluit om de drie provincies samen te voegen. In aanvulling daarop stelt een spreker namens het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht dat het perspectief van de nieuwe provincie nog ontbreekt. Een lid van de fractie van D66 in de gemeenteraad van Utrecht brengt argumenten ten aanzien van kostenbesparing en identiteit in. Met betrekking tot het laatste punt vindt de inspreker het opvallend dat jongeren zich niet met de provincie Utrecht identificeren. Wanneer over de landsgrenzen heen wordt gekeken, is samenwerking in de Noordvleugel volgens het raadslid van D66 een logische keuze.

Een gemeenteraadslid van Renswoude vraagt zich af of de samenvoeging van de drie provincies een reden is om gemeenten samen te voegen. Verder merkt hij op te vrezen dat samenwerking met een kleinere provincie voor gemeenten makkelijker is dan met een grotere provincie. Food Valley heeft een belangrijke economische waarde. Binnen Food Valley wordt ook samengewerkt met gemeenten in Gelderland. Het is belangrijk om deze samenwerking voort te zetten, aldus het gemeenteraadslid. VNO-NCW benadrukt dat ondernemers niet op structuurdiscussies of blauwdrukken zitten te wachten. De organisatie is voorstander van de samenvoeging en maant de regering hier haast mee te maken. Het gemeentebestuur van Oudewater benadrukt evenals een gemeenteraadslid van Ronde Venen dat niet bewezen is dat groter goedkoper, bestuurskrachtiger en democratischer is. Beide sprekers hopen dat de samenvoeging van de drie provincies geen experiment is. Een wethouder uit Leusden geeft aan vooralsnog niet tegen de samenvoeging te zijn, maar hij heeft wel vragen met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de nieuw te vormen provincie. Een gemeenteraadslid uit de gemeente Utrechtse Heuvelrug vraagt of de ervaringen van de herindeling in deze gemeente meegenomen worden in het proces om tot een nieuwe provincie te komen. Zij stelt dat de gemeentelijke fusie tot extra bestuurlijke drukte heeft geleid en dat burgers juist nabijheid van bestuur willen. De burgemeester van Woudenberg vraagt zich of de minister ook kijkt naar de samenhang van gebieden. Een vertegenwoordiger van de gemeenteraadsfractie van de Christen Unie in Bunschoten vraagt hoe de minister aan de ene kant de decentralisaties, waarbij de taken dicht bij de burger komen, verdedigt, terwijl aan de andere kant de taken door bestuurlijke samenvoeging juist verder van de burger af komen te staan. Ook stelt de inspreker namens de Christen Unie Bunschoten vragen omtrent het waarborgen van de democratische legitimiteit. Het gemeentebestuur van Utrecht deelt mede bereid te zijn om mee te denken; dat er meer taken naar de gemeenten gaan is toe te juichen en in dat geval moet ook gezorgd worden voor krachtigere provincies. Het valt volgens het gemeentebestuur van Utrecht niet te ontkennen dat de steden Amsterdam en Utrecht met elkaar verknoopt zijn. Wel spreekt het gemeentebestuur de voorkeur uit om de verkeer- en vervoerstaken bij de gemeente te houden.

Het gemeentebestuur van IJsselstein sluit zich voor wat betreft de verkeer en vervoertaken aan bij het standpunt van het gemeentebestuur van Utrecht. De burgemeester van de gemeente Veenendaal kan zich vinden in de plannen, maar mist wel samenhang in de nieuw te vormen provincie. Er zou eerst een businesscase moeten komen, waarna vervolgens een besluit genomen kan worden. Bij monde van een wethouder ervaart het gemeentebestuur van Stichtse Vecht de samenvoeging van de drie provincies als positief; men ziet kansen. De CDA-fractie in provinciale staten van Noord-Holland brengt in dat er zorgen zijn over de democratische controle en het waarborgen van de bestuurlijke kwaliteit. Het gemeentebestuur van Hilversum acht de bestuurlijke grenzen in de huidige digitale wereld niet belangrijk; het zou geen discussiepunt zou moeten zijn. Het gemeentebestuur van Hilversum ziet de eigen gemeente als schakel tussen Utrecht en Amsterdam. De verwachting is dat ook zonder bestuurlijke invulling de samenwerking tussen de gemeenten loopt. De onderbouwing op sociaal, economisch en werkgelegenheidsgebied zal naar verwachting van het gemeentebestuur van Hilversum de doorslag geven.

Inwoners

Tijdens de open overlegbijeenkomst op 12 maart 2013 spreken inwoners van de provincie Utrecht met de minister over de samenvoegingsplannen. Er komt een wisselend beeld naar voren; in de zaal bevinden zich zowel voorstanders, neutrale bezoekers als tegenstanders van de provinciale samenvoeging. De snelheid van het proces is door een aantal aanwezigen als zorgpunt ervaren. Tegelijk gaan er stemmen op om juist wel met voldoende snelheid door te gaan met het uitwerken van de plannen. Een van de aanwezigen meldt dat hij een groot voorstander is van de plannen, onder meer omdat identiteit volgens hem geen issue is in de provincie Utrecht, maar ook omdat de provincie Utrecht nu geen duidelijke richting geeft. Dit zou volgens de spreker blijken uit de verschillende samenwerkingsverbanden die de provincie aangaat.

Een andere inwoner ondersteunt eveneens het voornemen van het kabinet tot samenvoeging van de provincies, omdat de provincie Utrecht te klein is en omdat het voor de internationale concurrentiekracht van groot belang is dat Utrecht en Amsterdam intensiever gaan samenwerken. Ook op het gebied van landschap is de fusie volgens deze spreker een gewin. Hij roept de minister op om de provincie de taken te geven die het hoort te hebben op het gebied van economie, vervoer, ruimtelijke ordening etcetera. In dat licht refereert de spreker aan de aandacht die er gelijktijdig moet zijn voor het inkrimpen van de rijksoverheid. Een andere veronderstelling die de minister is meegegeven is dat bestuurlijke samenvoegingen van onderop succesvol. Het is de vraag of dat ook het geval is bij opgelegde samenvoegingen. Als het gaat om tempo doet een van de aanwezigen de suggestie om nu de samenvoeging van de drie provincies voor te bereiden, zodat op een later moment, als de crisis voorbij is, alles zorgvuldig te kunnen uitvoeren. Een andere vraag die de minister is voorgelegd, is of er middelen worden vrijgemaakt om de eventuele perverse effecten van de samenvoeging op te vangen. Verder is de vraag gesteld of de nieuwe provincie geen grote financiële risico's met zich meebrengt en of de effecten met betrekking tot efficiency en effectiviteit wel worden bereikt. Volgens een van de aanwezige inwoners is er onderzoek dat uitwijst dat de kosten door fusie zullen stijgen in plaats van dalen. Een ander vraagstuk dat onder de aandacht van de minister is gebracht is of een deel van Gelderland niet bij Utrecht gevoegd moet worden, mede gelet op de economische samenhang in Food Valley. Verder merken enkele sprekers op dat rekening gehouden moet worden met de waterschapsgrenzen. Een inwoner vindt de samenvoeging van provincies een goede zaak. Wel meent hij dat het logischer is om een kustprovincie te vormen. Verder doet een andere aanwezige de suggestie om Noord-Holland en Utrecht in vier verschillende provincies te splitsen, die aansluiten bij regiospecifieke problematiek. Voor wat betreft de taakuitvoering van de provincie wijst een van de aanwezigen erop dat de huidige provincie haar taken niet goed uitvoert. De vraag die bij deze spreker dan opkomt, is hoe de minister ervoor zorgt dat de taken van de nieuwe provincie wel goed opgepakt worden. Tevens is de afstand tussen burger en bestuur door enkele aanwezige inwoners aan de orde gesteld. Samenvoeging van provincies bemoeilijkt volgens deze sprekers het directe contact met burgers. Een andere inwoner vult aan dat de provincie verder van de burger komt te staan als deze een uitgestrekt gebied bestrijkt. De suggestie is gedaan om direct een Commissaris van de Koning te kiezen en een direct gekozen burgemeester in te voeren voor de 100.000+ gemeenten. Aan de minister is verzocht om te beginnen met het transparanter maken van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Een inwoner brengt in dat er een referendum moet komen over de samenvoeging van de drie provincies. De uitgestrektheid van de nieuwe provincie roept volgens deze spreker ook de vraag op naar de bestuurbaarheid van de provincie. Een andere aanwezige vraagt of de samenvoeging iets is dat door Europa wordt opgelegd. Een andere inwoner vindt dat de huidige plannen verlamdend werken op de processen die toch al langzaam gaan. Ook vreest hij

dat de identiteit van de provincies met de samenvoeging zal wegvallen. Dat geldt ook voor de kennis bij de provincie over wat er speelt bij burgers.

Een van de laatste sprekers vindt dat er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Hij vraagt de minister hoe hij de afnemende betrokkenheid van burgers bij politiek en bestuur gaat opvangen. Hij pleit voor een open bestuurslaag en geeft aan zich niet te kunnen vinden in het argument ten aanzien van de vermindering van bestuurlijke drukte. Tot slot is ingebracht dat de minister met een meer algemene visie moet komen op de toekomst van het middenbestuur. Daarin moet volgens een van de aanwezigen dan ook de vraag beantwoord worden wat we gaan oplossen met de samenvoeging. Dit zou in ieder geval moeten gebeuren met zoveel mogelijk draagvlak en duidelijkheid over het takenpakket. De spreker meent dat cultuur een kerntaak van de provincie moet blijven. De laatste spreker is van mening dat er jarenlange studie noodzakelijk is om tot een goede variant van een nieuwe provincie te komen.

Provincie Flevoland

Gedeputeerde staten

In de bijeenkomst op 22 februari 2013 benadrukken gedeputeerde staten van Flevoland het belang van de identiteit van de provincie. Er is veel gemeenschapszin die samenhangt met de recente stichting van de provincie. Gedeputeerde staten geven aan dat de maat en schaal van de provincie aansluit bij haar functioneren als netwerkorganisatie. Gedeputeerde staten willen weten hoe de organisatorische inrichting van de nieuwe provincie er uit komt te zien en hoe deze zich verhoudt met de huidige organisatie. De provincie Flevoland werkt efficiënt en niet-bureaucratisch, zo wordt gesteld. Gedeputeerde staten verwachten dat door opschaling de bestuurlijke organisatie groter en logger zal worden. Verder menen gedeputeerde staten dat nut en noodzaak van de fusie onduidelijk zijn. Er is behoefte aan nadere duiding van de meerwaarde van de herindeling voor de inwoners van de provincie. Gedeputeerde staten verwachten dat de provincie Noord-Holland een dominante stem over het gebied van de nieuw te vormen provincie krijgt.

De behoefte bestaat aan inzicht in de ontwikkelagenda van de nieuwe provincie, mede tegen de achtergrond van het eindperspectief van vijf landsdelen. Hoe ziet het proces er uit na fusie van de provincies, ook als het herindelingsproces eventueel stakt? Gedeputeerde staten Flevoland vinden dat het gebied Noordoostpolder bijeen gehouden moet worden. Als het gebied bij de provincie Overijssel wordt gevoegd dan mag verwacht worden dat bijvoorbeeld Dronten en Zeewolde zich richting Gelderland zullen bewegen. Tenslotte geven gedeputeerde staten van Flevoland aan dat het bestaan van de Wgr plus positief is voor Flevoland. De provincie doet op het terrein van vervoer vooral goede zaken met de stadsregio Amsterdam in plaats van met de provincie Noord-Holland. Gedeputeerde staten geven aan dat het, na een eventuele fusie, voor Flevoland goed is als er vervoerregio's zijn.

Provinciale staten

Provinciale staten van Flevoland (fracties van VVD, CDA, PvdA, SP, CU, GroenLinks, SGP, PvdD, D66, PVV, 50PLUS en leefbaar Almere) brengen tijdens de bijeenkomst op 27 februari 2013 zes zorgpunten onder de aandacht. Ten eerste is er behoefte aan een goed onderbouwde visie van het kabinet. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan het gewenste schaalniveau en de relatie met stroomgebieden waar de indeling van de waterschappen op is gebaseerd. Ten tweede wijzen provinciale staten op het unieke karakter van de provincie Flevoland: er heest bestuurlijke rust, de provincie voert de regie op de provinciale kerntaken en voert het interbestuurlijk toezicht sober uit. Voor Flevoland betekent de verandering van de provincie-indeling niet alleen een ander bestuur, maar ook een andere toekomst. Het derde punt dat aangehaald wordt is samenwerking. Flevoland is een netwerkprovincie, waarbij samenwerking centraal staat. Vanuit deze situatie bezien geven provinciale staten aan de toegevoegde waarde van samenvoeging niet te zien. Provinciale staten van Flevoland willen weten hoe er aangekeken wordt tegen de relaties tussen Flevoland, Gelderland en Overijssel. Als vierde punt wordt ingebracht dat Flevoland een effectief en overzichtelijk georganiseerde provincie is zonder bestuurlijke drukte. Het bestuur heeft een menselijke maat en is slank ingericht. Als vijfde punt brengen provinciale staten de financiën in, waarover men graag het gesprek aan wil gaan. Als zesde en laatste punt wijzen provinciale staten op het strakke tijdpad en het belang van draagvlak. Het gekozen tijdpad van een gecompriëerde Arhi procedure beperkt de mogelijkheden om argumenten te wisselen en inwoners bij de discussie

te betrekken. Deze gang van zaken vinden provinciale staten onwenselijk. Naast deze generieke punten brengen enkele partijen ook specifieke punten in.

De fractie van de SP vindt dat Flevoland de schaal van de toekomst heeft. De fracties van PvdA en CDA zoeken naar de meerwaarde van het herindelingsplan voor de inwoners van Flevoland. Groter is niet per se beter en efficiënter, ook in relatie tot de afstand tussen burger en bestuur. De PvdA wil weten wie toezicht houdt op de nieuwe provincie. Tenslotte bestaat bij de PvdA de zorg dat door samenvoeging van de provincie nieuwe tussenlagen ontstaan. D66 steunt het perspectief van vijf landsdelen, maar heeft bezwaren bij het proces. Ook zijn er vragen omtrent de nieuwe grenzen van provincies en de taakverdeling tussen gemeenten, provincies en de rijksoverheid. Vervolgens laat de fractie van GroenLinks weten de visie te delen dat de huidige provinciegrenzen knellen. Nieuwe grenzen moeten zorgvuldig worden gekozen, waarbij aandacht moet zijn voor de waterschappen en gemeenten die over de huidige provinciegrenzen gevormd kunnen worden. De fractie van 50PLUS acht een heldere financiële onderbouwing bij het voorstel tot herindeling noodzakelijk. De fractie van SGP is van mening dat alternatieven voor deze herindeling onvoldoende aan bod komen; het komt op de fractie over dat bezuinigingen het voornaamste doel zijn van de fusie. De SGP vindt dat het provinciaal bestuur een duidelijk takenpakket behoeft. De fractie van de Christen Unie geeft aan in essentie voorstander te zijn van een discussie over een andere bestuurlijke indeling van Nederland. De partij hecht waarde aan borging van de regionale belangen van alle deelgebieden die onderdeel zijn van de nieuwe provincie. De Christen Unie wil ook weten hoe de inwoners vertegenwoordigd worden in de nieuwe provincie. De fractie van de PVV is voorstander van een kleine, slagvaardige overheid. Voor het samenvoegen van provincies moet draagvlak zijn en het mag niet leiden tot een platte bezuiniging. De fractie van de Partij van de Dieren wil weten wat er gebeurt met de uitslag van een eventueel referendum.

Besturen van (inliggende) gemeenten, waterschappen, buurprovincies en maatschappelijke organisaties

Tijdens de bestuurdersbijeenkomst van 18 maart 2013 in Lelystad wijst de burgemeester van Lelystad op het belang van draagvlak. Zij stelt dat bestuurlijke herinrichting nooit heeft geleid tot goedkopere gemeenten. Het zou voor Lelystad zeer ongunstig zijn om Flevoland op te knippen, omdat de stad dan net als Den Helder aan de rand van de provincie komt te liggen. De burgemeester van Zeewolde is voor behoud van een zelfstandig Flevoland. De gemeente werkt veel samen met gemeenten in Flevoland en Gelderland, en wil deze dubbele oriëntatie behouden. Een vertegenwoordiger van de Bedrijfskring Lelystad, vraagt aandacht voor het bedrijfsleven van Lelystad, omdat dat erg kwetsbaar is. In een jong gebied als Lelystad is de provinciale overheid een belangrijke (stabiele) partner en opdrachtgever. De provinciale fusie brengt dit in gevaar. Hij is het niet eens met het argument van bestuurlijke drukte. De directeur van de Stichting Landschapsbeheer Flevoland stelt dat de provincie in stand gehouden moet worden onder één bestuur. Een splitsing van Flevoland is onwenselijk. Daarnaast is de organisatie van mening dat er te weinig aandacht is voor maatschappelijke organisaties in dit proces. Een vertegenwoordiger van de provincie Gelderland geeft aan in deze bijeenkomst geen standpunt te zullen innemen. De provincie verwacht wel een visie van de minister op de bestuurlijke inrichting van Nederland. Gelderland heeft oog voor efficiënte besteding van middelen en vindt tot dusver een prima oplossing in de samenwerking met andere provincies. Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Noord stelt dat de agrarische sector het in Flevoland zo goed doet, mede vanwege de korte lijnen die er zijn naar het provinciaal bestuur. De organisatie ziet als mogelijk voordeel van de samenvoeging van de provincies dat er meer menskracht en middelen worden ingezet voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. De zorg van LTO Noord is echter dat de aandacht voor het agrarisch ondernemerschap zal verminderen en dat er onevenwichtig veel aandacht komt voor stedelijke ontwikkelingen. De vraag is dan ook of de minister kan garanderen dat er in de nieuw te vormen provincie voldoende aandacht blijft bestaan voor het landelijk gebied, in het bijzonder de land- en tuinbouw. Een wethouder van Almere stelt namens het gemeentebestuur dat het beeld van bestuurlijke drukte wordt onderschreven. Het gemeentebestuur van Almere vindt dat er nagedacht moet worden over bestuurlijke reorganisatie. Almere heeft de bijzondere positie dat het niet autonoom kan functioneren zonder voortdurend in dialoog te zijn met Noord-Holland, Amsterdam, Flevoland en Utrecht. De vraag is volgens de wethouder hoe straks de verhouding zal zijn tussen het Rijk en de grote(re) provincies? Daarnaast heeft het college de zorg of de positie van Almere en Flevoland, bij het behoud van grote open ruimtes en mooie landschappen, in stand blijft. De burgemeester van Dronten wijst er op dat de huidige omstandigheden - economische neergang, invloedrijk Europa, groeiende maatschappelijke complexiteit en snelle maatschappelijke veranderingen – niet aan de orde waren bij de vorming van de huidige provincies. Volgens het gemeentebestuur van Dronten ontleent de provincie Flevoland een strategisch en samenhangend concept. De oriëntatie van Dronten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken zoals

werkgelegenheid, mobiliteit en sociale ontwikkeling ligt niet bij de Noordvleugel van de Randstad, maar bij de assen Hanzelijn en Randmeren. De gemeente Dronten is actief in de regio Zwolle en wil deel uitmaken van een oostelijk te vormen landsdeel. Het gemeentebestuur van Dronten wil weten of het mogelijk is om dergelijke ideeën mee te nemen in de lopende arhi procedure. Een vertegenwoordiger van ondernemersorganisaties VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht constateert dat het openbaar bestuur worstelt met fundamentele knelpunten: meerdere overheidslagen zijn betrokken bij één overheidstaak, er is gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap, er zijn teveel vertragende bevoegdheidsdiscussies, er zijn veel bestuurders (met de nodige bestuurlijke drukte als gevolg), er is gebrek aan doorzettingsmacht, de professionaliteit van het openbaar bestuur staat onder druk en er is toenemende complexiteit en mismatch tussen de schaal van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen en de bestuurlijke schaal. Het georganiseerde bedrijfsleven heeft drie uitgangspunten geformuleerd voor de bestuurlijke reorganisatie: (1) een efficiënte en effectieve dienstverlening van de overheid aan ondernemers. (2) De inrichting van het openbaar bestuur moet aansluiten op de schaal van de economische dynamiek en bijdragen aan een sterk economische regio die er in Europa toe doet. (3) De bestuurlijke inrichting moet uitgaan van één overheidslaag die verantwoordelijk wordt voor één overheidstaak en het duidelijk vaststellen waar de eindverantwoordelijkheid en de doorzettingsmacht liggen. De vertegenwoordiger van de ondernemersorganisaties benadrukt dat ondernemers geen jarenlange, verlamdende discussies over bestuurlijke structuren willen.

Inwoners

Uit de bewonersbijeenkomst op 16 maart 2013 in Lelystad, waar naast inwoners van de provincie Flevoland ook veel (oud-)bestuurders bij aanwezig zijn geweest, komt naar voren dat de aanwezigen overwegend kritisch zijn over de voorgenomen samenvoeging van de drie provincies. Gesteld wordt dat er in Flevoland verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking bestaan en dat dit goed werkt. Eigenlijk is er geen probleem, dus er hoeft geen oplossing te worden gezocht, aldus een van de aanwezigen. Verder is de vraag aan de orde gekomen of de nieuwe provincie andere bevoegdheden krijgt dan de huidige. De huidige provincie Flevoland draagt volgens een van de aanwezigen bij aan een gevoel van saamhorigheid. Door schaalvergroting zou de verbinding van het bestuur met de samenleving verloren gaan; dat leidt tot problemen. Flevoland is het land van de pioniers; zij voelen zich niet verbonden met de Randstad, aldus een van de sprekers. Een aanwezige pleit voor het in stand houden van de nalatenschap van ingenieur Cornelis Lely. Meerdere sprekers vinden dat de rijksoverheid in het verleden al veel toezeggingen aan Flevoland niet is nagekomen. De vraag is gesteld op welke manier de stemverhoudingen in de Eerste Kamer worden beïnvloed door de opheffing van de provincie Flevoland. Ook is aan de minister gevraagd of hij rekening zal houden met het feit dat de zes gemeenten in de provincie Flevoland verschillende oriëntaties hebben: de een meer op het Westen, de ander op Overijssel en weer een ander op Gelderland. Een van de sprekers doet de suggestie om de provincie Flevoland op te knippen met een nieuwe grens ten noorden van Almere. Een andere spreker waarschuwt voor de toenemende invloed van de Randstad en vreest dat de middelgrote en plattelandsgemeenten onvoldoende gehoord zullen worden en te weinig geld krijgen in de nieuw te vormen provincie. Flevoland dreigt het afvalputje van de Randstad te worden, zo stelt een aanwezige. Men vreest voor een grotere werkloosheid als gevolg van de samenvoeging. Volgens een andere spreker zit de bestuurlijke drukte niet in de provincie, maar bij de rijksoverheid. Het Rijk kan beter afgeschaft worden, zo meent hij. Een andere spreker geeft aan niets te voelen voor samenvoeging met de provincie Utrecht. Een aanwezige ergert zich aan de voorbeelden die de minister noemt, omdat de bevoegdheden bij al deze dossiers niet alleen bij de provincie liggen, maar grotendeels bij het Rijk. Een andere spreker stelt dat de bestuurlijke inrichting van Nederland beter in één keer op de schop genomen kan worden. De vraag van een van de aanwezigen is wat de hoofdstad Lelystad kwijtraakt en wat de stad ervoor terugkrijgt. Verwijzend naar een publicatie van de Wiardi Beckman Stichting houdt een spreker een pleidooi voor kleinschaligheid. Ten aanzien van het voornemen van het kabinet voor een materieel gesloten huishouding vraagt een bewoner of het kabinet van plan is het aantal taken van de provincie terug te dringen. Met betrekking tot het politieke krachtenveld wil een aantal aanwezigen weten of de minister een politieke deal in petto heeft en wat de gevolgen daarvan zullen zijn bij een kabinetswisseling. Een spreker wijst op de verschillen in (bestuurs)cultuur tussen de drie provincies en bepleit samenwerking vanuit de eigen identiteit met oog voor belangentegenstellingen. Een andere spreker wil weten wat de minister gaat doen als een meerderheid van de bewoners tegen het fusieplan is. Weer een andere spreker wijst op de lage opkomstpercentages bij provinciale en waterschapsverkiezingen. Hij vreest dat dit na de fusie zal verergeren. Dezelfde spreker vraagt zich af hoe je burgers betrokken kunt houden in het geval van een grotere provincie. Een van de aanwezigen vraagt naar de kosten van de samenvoeging en naar

de voor- en nadelen voor de gewone burger. Een andere spreker oppert een ceremoniële rol voor de toekomstige vijf landsdelen.

Bestuurders en inwoners

Op 28 maart 2013 vond in Emmeloord de bijeenkomst met inwoners en bestuurders van de regio Noordoostpolder plaats. Een generiek punt dat is ingebracht betreft de identiteit van de regio en de waarde die daar door de inwoners aan wordt toegedicht. Een ander punt is de snelheid die de minister in het proces aanhoudt. Veel van de aanwezigen vinden dat het tempo te hoog ligt. Tevens geven aanwezigen aan bang te zijn dat in de nieuwe provincie minder aandacht uit zal gaan naar de regio; zij maken zich zorgen over de stem van Flevoland. Verder zijn er meer specifieke punten ingebracht. De burgemeester van de gemeente Noordoostpolder complimenteert de minister voor de vastberadenheid waarmee hij te werk gaat. Hij geeft aan dat 80% van de bevolking van de Noordoostpolder negatief is over de plannen. Hij vraagt de minister wat hij gaat doen met deze berichten. De burgemeester acht schaalvergroting onwenselijk omdat hij onvoldoende draagvlak ziet, een grote verbondenheid voelt met de provincie Flevoland; de gemeente profiteert van de korte lijnen. Een wethouder uit de gemeente Noordoostpolder vraagt of de provinciale samenvoeging wel nodig is in het kader van de discussie rondom de 100.000+ gemeenten. De aanwezige gemeenteraadsleden van de Noordoostpolder vragen zich af wat de minister bewogen heeft om Flevoland in deze samenvoeging mee te nemen. Ook stellen zij een aantal vragen, waaronder: 'waarom heeft de minister niet gekozen om in één keer naar vijf landsdelen toe te werken?', en: 'kan de minister benoemen wat er zo bijzonder is aan de positie van de Noordoostpolder?'. Door een van de gemeenteraadsleden wordt de vraag gesteld waaruit de bijzondere behandeling van de Noordoostpolder zal blijken. Een ander gemeenteraadslid stelt voor alle provincies in één keer op te heffen. Een inwoner licht toe bang te zijn dat de Noordoostpolder een achtergesteld gebied wordt. Zijn vraag aan de minister is: 'wat wilt u met Flevoland? Wel of niet opdelen?' Een andere aanwezige stelt dat, indien Noordoostpolder naar het oosten neigt, het gebied duidelijk moet kiezen bij welke provincie het wil horen. Een andere inwoner is van mening dat bestuurlijke drukte niet opgelost wordt door provincies samen te voegen; het wordt enkel verschoven. Deze spreker stelt voor te herstructureren op basis van taken en verantwoordelijkheden; als de Noordoostpolder moet kiezen waar het bij wil horen, dan moet dat gebeuren op basis van de functionele uitvoering van taken van de provincie. Een van de aanwezigen vraagt waarom de minister het traject zonder integrale visie begonnen is. Ook wordt er aandacht gevraagd voor de kosten en baten van de provincie en de vraag of het bijdraagt aan de bezuinigingen van het kabinet. Een inwoner stelt aan de minister de vraag of het een optie is om Flevoland een status aparte te geven. Een andere aanwezige vraagt de minister wat er gebeuren moet met de natuur- en milieuorganisaties bij een provinciale fusie: 'Moeten zij mee fuseren?'. Er worden vragen gesteld ten aanzien van de daadkracht van grotere provincies. Een van de aanwezige inwoners roept op om de besluitvorming te vertragen. Op deze manier kan het draagvlak in de Noordoostpolder groeien. Tevens kan dan onderzoek gedaan worden naar een aantal relevante vraagstukken. Vertegenwoordigers van VNO-NCW Flevoland geven aan op zoek te zijn naar een effectief en efficiënt bestuur voor samenleving en bedrijfsleven; dit zou de kern van de discussie over samenvoeging van de drie provincies moeten zijn. De vertegenwoordigers van VNO-NCW Flevoland overhandigen hieromtrent een notitie aan de minister.

Overleggen inzake positie Noordoostpolder

Op 12 maart 2013 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Urk en Noordoostpolder. Op 28 maart heeft een apart gesprek plaats gevonden met de burgemeester en loco-burgemeester van Urk. Dit laatste omdat het gemeentebestuur van Urk op 28 maart niet aanwezig kon zijn bij de bijeenkomst in Emmeloord diezelfde dag, in verband met een raadsvergadering. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Urk, evenals de gemeente Emmeloord, in beginsel voorstander is van het in stand houden van de huidige provincie Flevoland. Blijkens een motie die in beide gemeenteraden is aangenomen achten de gemeenten het nu te vroeg om een standpunt in te nemen over de vraag bij welk landsdeel zij willen horen, indien toch wordt overgegaan tot de vorming van een Noordvleugelprovincie. De gemeenten willen bij de standpuntbepaling een gezamenlijke positie (blijven) innemen. De gemeente Urk geeft aan dat de bewoners een sterke oriëntatie op het westen van het land hebben, terwijl de gemeente Emmeloord aangeeft dat de bewoners meer op het oosten van het land zijn georiënteerd (met name de regio Zwolle). Mede op basis van dit signaal is op 17 april ook overleg gevoerd met het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Overijssel. In dit overleg heeft het college

aangegeven dat Noordoostpolder en Urk welkom zijn als onderdeel van de provincie Overijssel. Dit geldt ook voor de gemeente Dronten. Het college baseert haar standpunt op de reeds bestaande inhoudelijke verbondenheid tussen Overijssel en de betrokken gemeenten en heeft hiervan de nodige voorbeelden naar voren gebracht.

Bijlage 2: Overzicht van ontvangen schriftelijke reacties (bestuurlijk)

Datum	Afzender:	Onderwerp:
13-12-2012	Provincie Noord-Holland	Afschrift brief aan Provinciale Staten inzake gesprek over bestuurlijke opschaling Noord-Holland, Utrecht en Flevoland
3-1-2013	Gemeente Lelystad	Motie provinciale herindeling
8-1-2013	Provincie Zuid-Holland	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
9-1-2013	Provincie Flevoland	Bezwaren proces samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
9-1-2013	Provincie Noord-Holland	Ontvangst van uw brief inzake start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
10-1-2013	Gemeenten Urk en NOP	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
18-1-2013	Gemeente Zeewolde	Procedure samenvoeging 3 provincies
21-1-2013	Gemeente Lelystad	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
22-1-2013	Provincie Zuid-Holland	Beëindiging Wgr-plus
24-1-2013	Gemeente Naarden	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
25-1-2013	Gemeente Urk	Provinciale herindeling
28-1-2013	Gemeente Bunnik	Zienswijze aangaande samenvoeging provincies
30-1-2013	Provincie Flevoland	Aangenomen moties over voornemen samenvoegen provincies
1-2-2013	Gemeente Texel	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
5-2-2013	Gemeente Utrecht	Ideeën college van B&W van Utrecht bij plannen bestuurlijke inrichting
7-2-2013	Gemeente Bunschoten	Motie omtrent gevoelens provinciale herindeling
15-2-2013	Politieke partij Texel 2010	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
18-2-2013	Gemeente Diemen	Reactie samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
28-2-2013	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	Samenvoeging provincies
28-2-2013	Amstelland-Meerlanden	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
1-3-2013	Gemeente Schagen	Mogelijke samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland
7-3-2013	Gemeente Langedijk	ARHI-traject provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
7-3-2013	Gemeente Renswoude	Motie provinciale herindeling
8-3-2013	Gemeente Woudenberg	Provinciale herindeling
11-3-2013	Kamer van Koophandel: Amsterdam, Midden-Nederland, Noordwest-Holland en Gooi, Eem- en Flevoland	Besturen voor de groei, de economische groei in de Noordvleugel organiseren
11-3-2013	VNO/NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland, VNO-NCW Utrecht	Reactie op het voornemen tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
14-3-2013	Gemeente Renswoude	Inspraak 11 maart over de provincie fusie
14-3-2013	Gemeente Langedijk	Toezenden kopie schriftelijke raadsvragen GroenLinks
26-03-2013	Provincie Friesland	Standpunt Fryslân inzake samenvoeging Flevoland, Utrecht en Noord-Holland
28-03-2013	Provincie Overijssel	Reactie op uitnodiging regiobijeenkomst herindelingsprocedure samenvoeging provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
2-4-2013	Gemeente Hoorn	Standpunt fusie provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht
11-4-2013	Gemeente Waterland	Provinciale of gemeentelijke opschaling (afschrift brief aan gedeputeerde staten van Noord-Holland)
22-04-2013	Provincie Overijssel	Toezending naar aanleiding van het open overleg op 17 april jl. inzake gestarte herindelingsprocedure fusie Flevoland, Utrecht en Noord-Holland en positie Noordoostpolder
24-04-2013	Gemeente Urk	Provinciale herindeling/raadsbesluit
03-05-2013	Gemeente Noordoostpolder	Resultaten Stuurgroep Standpuntbepaling Provinciale Herindeling/raadsbesluit
07-06-2013	Gemeente Stede Broec	Procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde literatuur

- Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw* (2002);
- Commissie-Kok, *Advies commissie Versterking Randstad* (2007);
- Commissie-Lodders, *Ruimte, regie en rekenschap* (2008);
- Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie* (2013);
- G4@RandstadHolland.EU, *Randstad Holland in een globaliserende wereld* (2006);
- Holland Acht, *Manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk'* (2005);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Discussienotitie 'Maatwerk in het middenbestuur'* (2006);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visienota Bestuur en Bestuurlijke herinrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden* (2011);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland* (2013);
- Ministerie van Economische Zaken, *Visie op de Noordvleugel/Amsterdambrief* (2011);
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (2012);
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Randstad 2040* (2009);
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Territorial Review Randstad Holland* (2007);
- Raad van State, *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad* (2010);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid* (2012);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren* (2012);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's* (2013);
- Provincie Noord-Holland, *Uitvoeringsprogramma Structuurvisie Noord-Holland 2040* (2010);
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat* (2006);
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur* (2010);
- Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), *Ontwerp Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer* (2013);
- Regeerakkoord kabinet Rutte-Verhagen, *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010);
- Regeerakkoord kabinet Rutte-Asscher *Bruggen Slaan*, (2012);
- Rijk, IPO, VNG, UvW, *Bestuursafspraken 2011-2015* (2011);
- Ruimtelijk Planbureau, *Vele steden maken nog geen Randstad* (2006);
- Seinstra Van de Laar, *Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland* (2012);
- Teisman et. al. *Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad* (2005).

Bijlage 4: Legenda kaart Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

	Stedelijke regio met een concentratie van topsectoren		Verbeteren bereikbaarheid Metropoolregio Amsterdam, goed laten functioneren draaischijf Utrecht		(Inter)nationaal hoofdvaarwegennet
	Agro & Food		(Mogelijke) vestigingsplaats elektriciteitsproductie vanaf 500MW (Amsterdam Havengebied-Noordzeekanaal, Velsen, Hemweg, Diemen en Flevo, Utrecht)		Cultureel erfgoedgebied op (voorlopige) lijst werelderfgoed (de Beemster, de Stelling van Amsterdam, de Nieuwe Hollandse Waterlinie)
	Tuinbouw en Uitgangsmaterialen		Kansrijk gebied windenergie (illustratief)		Natuurlijk erfgoedgebied op lijst werelderfgoed (de Waddenzee)
	Creatieve Industrie		Zoekgebied elektriciteitskabels naar aanlandingspunt		Object of ensemble op (voorlopige) lijst werelderfgoed (de Grachtengordel van Amsterdam, Schokland, Sanatorium Zonnestraal, Teylers, Rietveld Schröderhuis)
	Life Sciences & Health		Gerealiseerd windturbinepark op zee		Nationale herijkte Ecologische Hoofdstructuur op land
	Hoofdkantoren		Handhaving van het vrije zicht op de horizon		Behouden kustfundament
	Logistiek (enkel internationaal weergegeven)		Hoogspanningsverbinding vanaf 220 KV		Primaire waterkering
	Versterken van mainport Schiphol		Nieuwe hoogspanningsverbinding (indicatief)		Waterveiligheidsopgave
	20 Ke Geluidscontour		Buisleidingenstrook		Aandachtsgebied zoetwatervoorziening
	Greenport Aalsmeer, Noord-Holland Noord		(Inter)nationaal hoofdwegennet		Militair luchthaventerrein
	Nieuw Sleutelproject Amsterdam Centraal, Utrecht		Mogelijke nieuwe verbinding hoofdwegennet (tracé nog niet vastgesteld)		Militair luchthaventerrein met burgermedegebruik
	Ontwikkeling Zuidas		(Inter)nationaal hoofdspoorwegennet		Vlootbasis
	Luchthaven van nationale betekenis (Lelystad)				Militair(e) terrein(en)
	Havens Amsterdam (inclusief zeetoeegang IJmond)				Ruimtelijke beperking door militaire activiteiten
	Gebiedsontwikkeling RRAAM, Zaan-IJ-oever, SMASH, A12-zone				Radarverstoringsgebied