

**Maatschappelijke business case
Noordvleugelprovincie**

Eindrapportage

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

OPGESTELD DOOR

 **DECISIO**

Andersson Elffers Felix

CONTACTGEGEVENS DECISIO

Adres: Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam

Telefoon: 020 – 67 00 562

E-mail: info@decisio.nl

Website: www.decisio.nl

DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD IN OPDRACHT VAN HET MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES. DE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE INHOUD VAN HET ONDERZOEK BERUST BIJ DE AUTEURS. DE INHOUD VORMT NIET PER DEFINITIE EEN WEERGAVE VAN HET STANDPUNT VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

TITEL RAPPORT

Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie

STATUS RAPPORT:

Eindrapportage

DATUM

7 juni 2013

OPDRACHTGEVER

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

PROJECTTEAM DECISIO

Kees van Ommeren (c.vanommeren@decisio.nl)

Willem Goedhart, Jaap Broer, Gerwin van der Meulen

PROJECTTEAM ANDERSSON ELFFERS FELIX

Koen Bron (k.bron@aef.nl)

Bart Leurs, Peter Wijga

Inhoud

Samenvatting	i
S1. Achtergrond en doel onderzoek	i
S2. Organisatorische effecten Pijler 1	i
S3. Maatschappelijke effecten Pijler 2.....	ii
S4. De bestuurlijk-organisatorische context: 'een pad ontstaat door erop te lopen'	v
1 Inleiding	7
2 Context van het onderzoek	10
2.1 De bestuurlijke en organisatorische context.....	10
2.2 Conditie voor het realiseren van schaalvoordelen	13
3 Aanpak	18
3.1 Kernpunten in de aanpak	18
3.2 De beperkte doorlooptijd van de opdracht.....	18
3.3 Nadere inrichting van de onderzoekspijlers.....	19
3.4 Nulvariant.....	19
3.5 Aanpak pijler 1	20
3.6 Aanpak pijler 2	24
4 Nulvariant en samenvoegingsvarianten	28
4.1 Nulvariant.....	28
4.2 Samenvoegingsvarianten.....	29
5 Interne samenvoegingseffecten	32
5.1 Personele omvang Noordvleugelprovincie	32
5.1.1 Opbouw Noordvleugelprovincie.....	32
5.1.2 Samenvoegingseffecten bestuurlijke organisatie	34
5.1.3 Harmonisatievoordeel programmatische capaciteit	36
5.1.4 Harmonisatievoordeel ondersteuning en leiding	37
5.1.5 Centralisatie-effecten ambtelijke organisatie	39
5.1.6 Extra structurele personele kosten	41
5.1.7 Gesommeerd effect personele organisatie Noordvleugel	42
5.2 Huisvestingslasten Noordvleugelprovincie.....	43
5.3 Frictiekosten	46
5.3.1 Personele frictiekosten ambtelijk apparaat	46
5.3.2 Frictiekosten bestuurlijk apparaat	48
5.3.3 Materiële frictiekosten.....	49
5.4 Totaal interne effecten vorming Noordvleugelprovincie	52
6 Inkomsten Noordvleugelprovincie	55

6.1	Werking Provinciefonds.....	55
6.2	Inkomsten provincies	56
6.2.1	Provinciefonds.....	56
6.2.2	Opcenten Motorrijtuigenbelasting.....	57
6.2.3	Specifieke en Doeluitkeringen	58
6.2.4	Inkomsten overige eigen middelen (OEM).....	59
7	Bandbreedte programma-uitgaven Noordvleugelprovincie	60
7.1	Gebruik IJkpuntensystematiek om programma uitgaven te toetsen	60
7.2	Geldigheid analyse	60
7.3	IJkpuntenanalyse: geen sprake van 'insnoeren en uitbuiken'	61
7.4	Bandbreedte besparingspotentieel programma-uitgaven Noordvleugelprovincie.....	64
8	Ruimtelijke ordening	67
8.1	Algemeen: taken en rollen provincies op RO-gebied	67
8.2	Netto lasten provincies beleidsveld RO	68
8.3	Structuurvisies / omgevingsplannen	69
8.4	Ruimtelijke ambities en vraagstukken	71
8.5	Case: woningbouw	75
8.6	Conclusies RO: effecten en kansen	77
9	Verkeer en vervoer	79
9.1	Algemeen: taken en rollen provincies.....	79
9.2	Netto lasten provincies beleidsveld verkeer en vervoer	79
9.3	Ambities en vraagstukken	80
9.4	Case: N201	83
9.5	Conclusie verkeer en vervoer: effecten en kansen.....	84
10	Openbaar vervoer	86
10.1	Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van OV.....	86
10.2	Netto lasten provincies openbaar vervoer	87
10.3	Case: concessiegebied Gooi en Vechtstreek	87
10.4	Conclusie OV: effecten en kansen	88
11	Economie	91
11.1	Algemeen: taken en rollen provincies economisch beleid	91
11.2	Netto lasten provincies beleidsveld economie.....	91
11.3	Economische ambities en vraagstukken.....	92
11.4	Case: Plabeka	97
11.5	Conclusies beleidsveld economie: effecten en kansen.....	98
12	Water	100
12.1	Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van water	100

12.2	Netto lasten op gebied van water	101
12.3	Gebiedsanalyse.....	101
12.4	Een aantal cases	102
12.5	Conclusie water: effecten en kansen	104
13	Natuur en recreatie	107
13.1	Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van natuur en recreatie	107
13.2	Netto lasten beleidsveld natuur en recreatie.....	107
13.3	Gebiedsanalyse natuur en recreatie.....	108
13.4	Case: Goois natuurreservaat / Utrechts landschap.....	109
13.5	Conclusie natuur en recreatie: verwachte effecten	110
14	Milieu, energie en klimaat	112
14.1	Algemeen: taken en rollen van provincies.....	112
14.2	Netto lasten op het gebied van milieu.....	113
14.3	Case: Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).....	114
14.4	Te verwachten effecten op gebied van milieu.....	116
15	Overige onderzoeksvragen	118
16	Conclusies pijler 2	121
16.1	Geografische indeling.....	121
16.2	Effectiviteit	121
16.3	Efficiëntie	122
	Bijlage 1. Uitwerking effecten nulvariant	126
	Bijlage 2. Begeleidingsgroep	133
	Bijlage 3. Gesprekspartners	134
	Bijlage 4. Bronnen	135
	Bijlage 5. Gebruikte afkortingen	138

Samenvatting

S1. Achtergrond en doel onderzoek

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II staat het voornemen om de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te fuseren¹. Met het oog op de verdere besluitvorming over dit voornemen hebben wij in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken onderzoek gedaan naar de financiële en maatschappelijke kosten en baten van de samenvoeging van deze drie provincies. Het onderzoek bestaat uit twee pijlers. In pijler 1 zijn de effecten onderzocht op de personele en materiele kosten van de provincie, en ook op de inkomsten. In pijler 2 zijn de meer inhoudelijke effecten onderzocht op het provinciale beleid in de verschillende beleidssectoren.

S2. Organisatorische effecten Pijler 1

Pijler I beschrijft de effecten op de provincies die bestaan uit:

- Verandering apparaatslasten.
- Verandering inkomsten uit Provinciefonds, belastingen en overige eigen middelen.
- Verandering in programma-uitgaven.

Om te komen tot een zuivere analyse van alleen de effecten van een fusie hebben we een nulvariant als vertrekpunt voor ons onderzoek genomen. In deze nulvariant is het uitgangspunt dat reeds voorgenomen maatregelen die effecten hebben op de provinciale inkomsten en uitgaven zijn uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan vermindering van het aantal ambtsdragers, decentralisaties in de jeugdzorg en natuurbeheer. Deze maatregelen hebben, dus los van een fusie, gevolgen voor de kosten van de overheid (saldo inkomsten en uitgaven rijk, provincies en gemeenten gezamenlijk).

Tabel M1. Effecten nulvariant (los van een fusie)

Nulvariant (=geen fusie)	Structureel effect (€ mln)
Verandering kosten overheid	circa -/- 68
Verandering provinciale inkomsten	circa + 37

Om de vraag te beantwoorden wat de additionele effecten van een fusie ten opzichte van deze nulvariant zijn, zijn we uitgegaan van drie fusievarianten:

- Variant A: decentraal (1 bestuur, 3 regionale organisaties).
- Variant B: regioteams (1 bestuur en organisatie, 5 tot 8 regioteams voor noodzakelijke nabijheid).
- Variant C: centraal (1 bestuur en organisatie).

¹ "Waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt" (Bron: Regeerakkoord, kabinet Rutte II).

Voor elk van de fusievarianten is bepaald wat de structurele effecten zijn op personeel en materieel (zoals efficiëntievoordeel en extra reiskosten) en wat de incidentele kosten zijn (bijv. als gevolg van afvloeiingsmaatregelen en onverkoopbaar leegstaand vastgoed). Deze incidentele kosten hebben invloed op de terugverdientijd.

Tabel M2. Effecten fusie op apparaatslasten

Effecten samenvoeging	Structurele jaarlijkse baten (x € 1 miljoen)	Totaal incidentele lasten 2016-2024 (x € 1 miljoen)	Terugverdientijd (jaar)
Samenvoegingsvariant A	22 tot 30	33 tot 55	2 jaar
Samenvoegingsvariant B	22 tot 29	55 tot 115	3 á 4 jaar
Samenvoegingsvariant C	22 tot 28	56 tot 115	3 á 4 jaar

Onderstaande tabel geeft de effecten op de inkomstenbronnen van provincies weer zoals wij deze berekend hebben in de maatschappelijke business case.

Tabel M3. Effecten fusie op inkomstenbronnen Noordvleugelprovincie

Inkomstenbron	Structureel effect (x € 1 miljoen)
Provinciefonds	circa -/- 34
Opcenten Motorrijtuigenbelasting	Afhankelijk van keuze provincie: -22,1 tot + 30,6
Specifieke en Doeluitkeringen	0
Overige eigen middelen	0

Naast directe fusie-effecten is er ook een secundair besparingspotentieel op programma-uitgaven mogelijk, omdat de Noordvleugelprovincie een nieuwe politieke werkelijkheid creëert. Dit maakt het mogelijk om scherper te sturen ten opzichte van de objectieve kostenijkpunten. Het behalen van dit potentieel is waarschijnlijker naarmate de Noordvleugelprovincie meer bestuurlijke bevoegdheden krijgt. Deze bandbreedte ligt tussen 0 en € 40 miljoen, maar kan niet zonder meer als effect van de fusie beschouwd worden. Bovendien is deze besparing verbonden aan een verlaging van het dienstverleningsniveau van de Noordvleugelprovincie.

S3. Maatschappelijke effecten Pijler 2

In pijler 2 zijn de effecten van een fusie op de effectiviteit en efficiëntie van beleid onderzocht. Onderstaand gaan we op beide typen effecten in. Daaraan voorafgaand volgt een beschouwing op de betekenis van de huidige provinciegrenzen voor de beleidsvelden van de provincies.

Provinciegrenzen en provinciaal beleid

Vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie en verkeer en vervoer hebben met name samenhang en overlap in het gebied dat gevormd wordt door de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is in de sterkste zin sprake van een

daily urban system. Daarnaast zijn er relaties tussen MRA en de Utrechtse regio, deze zijn minder sterk maar nemen wel toe. Deze driehoek of ‘kernegebied’ van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht hangt ruimtelijk-economisch samen met aangrenzende gebieden: Utrecht met bijvoorbeeld ‘t Gooi en Eemland en Amsterdam met Waterland en Noord-Kennemerland. Er zou kunnen worden gesproken over één daily urban system dat loopt van Alkmaar tot Amersfoort en van Velsen tot Almere, maar naarmate afstanden groter zijn en de massa (omvang) kleiner, zijn de relaties minder sterk.

De huidige provinciegrenzen in dit kernegebied, dat verwarrend genoeg ook met ‘Noordvleugel’ wordt aangeduid, zijn voor de genoemde beleidsterreinen minder logisch. Ook voor de beleidsterreinen water en natuur geldt dat de huidige provinciegrenzen niet geheel passend zijn. Voor water sluiten de grenzen van de waterschappen beter aan op de problematiek, en voor natuur geldt dat de Gooise natuurgebieden (die in Noord-Holland liggen) geografisch onderdeel zijn van de Utrechtse heuvelrug. Overigens zijn er ook provincie grensoverschrijdende issues met andere dan de Noordvleugelprovincies, bijvoorbeeld op het gebied van water en openbaar vervoer.

Effectiviteit

In aansluiting op het voorgaande is de conclusie dat een fusie er op de beleidsterreinen wonen/RO, economie en verkeer en vervoer voor kan zorgen dat beter wordt aangesloten op de ‘daily urban systems’ in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Dit speelt met name in het ruime gebied rond Amsterdam (inclusief Almere) en voor wonen/werken ook in het grensgebied tussen Utrecht en het Gooi. In de huidige situatie is de rol van de provincies in dit gebied beperkt. Een mooie illustratie hiervan vormt de PLABEKA case, waarin regionaal² op een goede wijze afspraken worden gemaakt over kantoren- en bedrijventerreinontwikkeling. De provincies Noord-Holland en Flevoland zijn hierbij betrokken, maar hebben meer een expertrol dan een sturende rol.

De vorming van een Noordvleugelprovincie biedt een kans om sterker kaderstellend en regisserend op te treden in het gebied Amsterdam-Almere-Utrecht en in de aan dit kernegebied grenzende gemeenten en regio's, zij het op hoofdlijnen, complementair aan wat rijk en gemeenten doen en daar waar het nuttig en/of noodzakelijk is. Bijvoorbeeld om gemeenten te ondersteunen die er niet samen uit kunnen of willen komen.

Buiten dit kernegebied zijn veel minder relaties en grensoverschrijdende vraagstukken tussen de betreffende provincies en heeft samenvoeging weinig tot geen betekenis voor het beter aansluiten op de schaal van de beleidsthema's RO, verkeer & vervoer en economie. De cases van de N201 en het openbaar-vervoerconcessiegebied Gooi en Vechtstreek zijn hier voorbeelden van. Zowel in het kernegebied als daarbuiten zal altijd afhankelijk van het betreffende thema geschakeld moeten worden tussen verschillende schaalniveaus (*multilevel governance*), waarbij de specifieke regionale samenhangen leidend zijn.

² In MRA (Metropool Regio Amsterdam) verband.

Voor de beleidsvelden water, infrastructuur, natuur en milieu kan een fusie de effectiviteit van de provincie ten goede komen bij grensoverschrijdende projecten. Doordat er bij deze projecten één in plaats van twee of meer provincies bij betrokken is, kan er sneller tot een besluit worden gekomen en kan het besluit in bepaalde gevallen ook beter zijn. Het onderzoek wijst echter uit dat het grootste deel van de provinciale projecten binnen de grenzen van de huidige provincies gesitueerd zijn, zodat dit effect niet moet worden overschat.

Als een nieuwe Noordvleugelprovincie haar strategische en integrale rol als regisseur en beleidsbepalers kan gaan invullen, wordt zij ook een steviger organisatie en daarmee een aantrekkelijkere werkgever voor zowel ambtenaren als bestuurders, wat de kwaliteit en effectiviteit ten goede kan komen. Een ander effect dat uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat een noordvleugelprovincie door de grotere kritische massa, meer in staat zal zijn om specialisten in dienst te nemen in plaats van regelmatig in te huren, wat de kennis in de organisatie kan vergroten. Ook zal het uitwisselen van best practices binnen één provincie sneller gebeuren dan met de huidige drie provincies, bijvoorbeeld als het gaat om openbaar vervoer.

Mogelijke nadelen zijn er ook. Zo kan de afstand tot gedeputeerden groter worden voor natuurbeheerorganisatie of waterschappen, wat het moeilijker kan maken om hen te mobiliseren voor een specifiek probleem. Daar staat tegenover dat een gezonde afstand tot de projecten waarover een bestuurder moet beslissen zijn objectiviteit ten goede komt. Een ander nadeel dat in de gesprekken is genoemd, is dat de betrokkenheid van meerder provincies leidt tot extra ‘checks and balances’, die in sommige gevallen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede kan komen. In een fusieprovincie zal er sneller besloten worden, maar dit hoeft niet altijd beter te zijn.

Efficiëntie

De fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland kan bij een deel van de taken tot efficiëntievoordelen leiden. Dit is vooral het geval bij de generieke beleidsvoorbereiding (algemene beleidsplannen, landelijke issues et cetera). Deze activiteiten worden nu door de drie provincies elk afzonderlijk uitgevoerd. Ditzelfde geldt voor provinciegrensoverschrijdende projecten (zoals de Loosdrechtse plassen en IJmeer/Markermeer) en projecten waar nu meerdere provincies bij betrokken zijn (zoals de veenweide problematiek). Het scheelt als er nog maar één provincie over gaat (minder mensen bij overleggen, nog maar een keer besluitvorming et cetera). Ook zal een grotere provincie naar verwachting minder de neiging hebben om op details te sturen, maar dat meer op hoofdlijnen doen, wat ook tot efficiencywinst leidt, bijvoorbeeld in het beleidsveld water. Een ander potentieel efficiëntievoordeel dat hierboven onder het kopje effectiviteit ook al is genoemd, is dat een opgeschaalde provincie sneller specialisten in dienst kan nemen, zodat minder vaak externen hoeven te worden ingehuurd.

Deze efficiëntievoordelen hebben betrekking op een relatief klein deel van het werk dat in de beleidsprogramma's wordt uitgevoerd. Een zeer globale schatting op basis van de gesprekken en desk

research is dat de totale efficiëntiewinst die zou kunnen worden gerealiseerd rond de 5 procent van de personele inzet in de beleidsprogramma's³.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er weinig effecten te verwachten zijn op de 'externe' gelden (de middelen die de provincie via doeluitkeringen van het rijk ontvangt en vervolgens besteedt aan OV, infrastructuur, subsidie voor natuurbeheer et cetera). Er zijn weinig efficiëntievoordelen te verwachten bij de besteding van deze middelen. En ook in de uitvoering van het beleid en de locatiespecifieke beleidsvoorbereiding zijn geen grote effecten te verwachten omdat een fusie aan deze activiteiten nauwelijks iets verandert.

Wel kunnen er efficiëntievoordelen zijn voor organisaties die nu in meerdere provincies actief zijn. Daarbij moet worden gedacht aan grote natuurbeheerorganisaties en bedrijven die met vergunningen/onthefingen in verschillende provincies te maken hebben (zie de case van de RUD's).

S4. De bestuurlijk-organisatorische context: 'een pad ontstaat door erop te lopen'⁴

De bestuurlijk-organisatorische context en de precieze vormgeving van de nieuwe bestuurlijke structuur en van de nieuwe organisatie waren geen onderwerp van onderzoek, maar bleken gedurende het onderzoek (dit is onder meer aangegeven in de interviews) wel van belang voor de omvang van de maatschappelijke en financiële kosten en baten.

De uitkomsten van dit onderzoek geven aan dat er kansen zijn. Wel moet aan bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden worden voldaan om de potentiële voordelen van een opschaling of fusie te kunnen realiseren. Naast een andere structuur en helderheid over taken en rollen, moet er politieke en bestuurlijke wil zijn, evenals een besluitvaardige en slagvaardige bestuurscultuur.

Belangrijk bij het realiseren van de potentiële baten van provinciale opschaling is de rolkeuze die ten aanzien van het nieuwe landsdeel wordt gemaakt. Scherper op de ruimtelijk-economische kerntaken, in de rol van gebiedsregisseur, of juist meer kaderstellend daarin? Naar aanleiding van de commissie Lodders en gemaakte bestuursafspraken kan worden vastgesteld dat er een redelijke mate van consensus is over de provinciale kerntaken. Maar, zo geven ook veel gesprekspartners aan, de opschaling naar een nieuw landsdeel kan aanleiding zijn om opnieuw te kijken naar het takenpakket en de rolinvulling voor zo'n landsdeel. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn brief van 26 april een opening gegeven voor deze takendiscussie. Zo stelt hij dat een nieuw landsdeel in een goede positie moet zijn om beter op de kerntaken te acteren dan nu het geval is⁵. Hij kondigt aan met de betrokken provincies te willen inventariseren welke taken gedecentraliseerd kunnen worden en bij wijze van experiment uniek kunnen worden toebedeeld aan het nieuw te vormen landsdeel.

³ Deze efficiëntiewinst is al verdisconteerd in de resultaten van pijler 1 (tabel M2).

⁴ Zen wijsheid.

⁵ Brief aan de Tweede Kamer over de procedure Noordvleugelprovincie van 26 april 2013.

Veel geprekspartners stellen dat de vorming van een 'Noordvleugelprovincie' niet als een samenvoeging van drie bestaande provincies moet worden benaderd, maar eerder als een 'wenkend perspectief', waarbij op het niveau van een volledig nieuw landsdeel een passender schaal wordt gevonden om de problemen aan te pakken. Het nieuwe landsdeel moet dan ook echt de mogelijkheid krijgen om op die schaal te gaan denken en opereren. De organisatiestructuur zou volgend moeten zijn op de strategie, de opgaven en ambities, en de rol die dit nieuwe landsdeel gaat kiezen.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij: *De wijze waarop de samenvoeging bestuurlijk en organisatorisch wordt vormgegeven en de rolopvatting (inhoudelijk, maar ook wat betreft bestuurs- en organisatiecultuur) van het nieuwe landsdeel is mede bepalend voor de aard en omvang van de effecten van de samenvoeging.*

1 Inleiding

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is het voornemen opgenomen voor de fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland⁶ als opmaat naar de vorming van 5 landsdelen op lange termijn. Zo ontstaat een provincie van 4,3 miljoen inwoners (20% groter dan Zuid-Holland, dat 3,6 miljoen inwoners heeft). Qua landoppervlakte zal deze nieuwe provincie 547.000 hectare meten, ongeveer 10% groter dan Gelderland of Noord-Brabant, de grootste provincies op dit moment.

Met het oog op de verdere besluitvorming over dit voornemen is er bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken behoefte aan nader inzicht in de financiële en maatschappelijke kosten en baten van de samenvoeging van de drie provincies. Deze kosten-batenanalyse dient onafhankelijke en bruikbare informatie op te leveren voor de verdere besluitvorming over het fusieproces en kan worden gebruikt in de verdere procedure, bijvoorbeeld bij:

- het herindelingsontwerp;
- de memorie van toelichting;
- de herindelingsregeling;
- de zienswijze van de regering.

De centrale vraag van dit onderzoek is wat de financiële en maatschappelijke gevolgen - kosten en baten - zijn van de voorgenomen samenvoeging in één Noordvleugelprovincie. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen incidentele effecten op korte termijn en structurele effecten op middellange termijn. Ook dient een aantal scenario's voor de fusievorm in beschouwing te worden genomen. Het onderzoek richt zich op twee soorten effecten:

- Mogelijke **organisatorische en bestuurlijke** effecten, zoals frictiekosten en potentiële baten door schaalvoordelen (reductie in kosten van personeel, huisvesting, bestuur en bedrijfsvoering) en scopevoordelen, zoals het gezamenlijk profileren van de regio in het buitenland.
- **Overige maatschappelijke** effecten van opschaling: effecten van de fusie op toe- of afname van de concurrentiekracht, het vestigingsklimaat en de leefbaarheid voor burgers, bedrijfsleven en voor de maatschappij in het algemeen.

Het onderzoek is ingedeeld in twee pijlers:

Pijler 1: de mogelijke effecten op organisatorisch en bestuurlijk vlak

Deze pijler focust op de kosten zoals de frictiekosten en de potentiële baten als gevolg van *economies of scale* (bijvoorbeeld reductie in personeelskosten en huisvesting, et cetera) en *economies of scope* (zoals het gezamenlijk profileren van de regio in het buitenland).

Daarbij worden onder meer in beeld gebracht:

a. Bestuurskosten

⁶ “Waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt” (Bron: Regeerakkoord, kabinet Rutte II).

- b. Huisvestingskosten
- c. Personeelskosten
- d. Kosten inzake de bedrijfsvoering
- e. Frictiekosten
- f. Gevolgen voor inkomsten van de provincie

Pijler 2: de maatschappelijke effecten van de opschaling afgezet ten opzichte van de huidige situatie

De financiële effecten uit pijler 1 zijn maatschappelijke effecten, maar daarnaast kunnen er nog andere maatschappelijke effecten zijn. Daarop richt de tweede pijler zich. Het gaat dan om effecten zoals een toe- of afname van de concurrentiekracht, het vestigingsklimaat en de leefbaarheid voor burgers, bedrijfsleven en maatschappij in het algemeen.

Het onderzoek beperkt zich tot de keuze die in het regeerakkoord is gemaakt: fusie van de huidige provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot een Noordvleugelprovincie. Het onderzoek is erop gericht de financiële/organisatorische en economisch/maatschappelijke effecten van deze keuze in beeld te brengen.

Binnen deze keuze zijn uiteraard meerdere organisatiealternatieven mogelijk, waarvan er drie in beeld zijn gebracht. Dit is afgezet tegen een 'nulvariant'. Dit is de verwachte toekomstige situatie die ontstaat als de drie provincies zelfstandig blijven.

Maatschappelijke Business Case

De vorm die voor het onderzoek is gekozen, is de business case. Een business case biedt de mogelijkheid om effecten van verschillende organisatiealternatieven (en hun onderlinge samenhang) op een eenduidige manier zichtbaar te maken. Hierbij spelen naast financiële effecten ook maatschappelijke effecten een rol. Vandaar dat we hier spreken van een 'maatschappelijke business case' (MBC).

Afstemming met opdrachtgever en provincies

Opdrachtgever van dit onderzoek is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken. Het onderzoek is begeleid door een Begeleidingscommissie⁷. De leden van de begeleidingscommissie hebben constructief commentaar geleverd op tussen- en eindproducten gedurende het onderzoek.

De betrokken provincies hebben naar aanleiding van een verzoek van de minister toegezegd medewerking aan het onderzoek te verlenen. Zij hebben dit constructief en op een goede wijze vormgegeven door informatie ter beschikking te stellen, de verwerkte informatie te toetsen en het conceptrapport te becommentariëren. Hiervoor willen wij onze dank uitspreken.

⁷ Voor de samenstelling, zie Bijlage 2.

Leeswijzer

Wij beschrijven onze organisatiekundige kijk en de context waarin we de vraagstelling beschouwen in hoofdstuk 2. Deze uitgangspunten waren leidend voor de aanpak die in hoofdstuk 3 nader is toegelicht.

Het onderzoek is opgebouwd in twee pijlers; (1) organisatorische en bestuurlijke effecten en (2) maatschappelijke effecten.

Binnen pijler 1 construeren we een nulvariant als uitgangssituatie voor de fusie waarin we de effecten van reeds voorgenomen beleidsmaatregelen verdisconteren. Dit beschrijven we samen met de gehanteerde organisatiealternatieven in hoofdstuk 4.

De concrete organisatorische en bestuurlijke effecten beschrijven we in hoofdstuk 5. Hierin geven we een beeld van de structurele en de incidentele effecten van de fusie.

Hoofdstuk 6 geeft een beeld van de inkomsten van de Noordvleugelprovincie en daarmee van het effect van de fusie. De keuzes die nog nader gemaakt kunnen worden in de programma-uitgaven van de Noordvleugelprovincie door het nieuwe bestuur kaderen wij in hoofdstuk 7.

De maatschappelijke effecten van de fusie hebben wij per beleidsterrein in beeld gebracht. De hoofdstukken 8 tot en met 14 gaan hier per beleidsterrein nader op in. In hoofdstuk 15 wordt antwoord gegeven op een aantal specifieke onderzoeksvragen in pijler 2. Wij beschouwen de maatschappelijke effecten van de vorming van de Noordvleugelprovincie meer in samenhang in het afsluitende hoofdstuk 16.

2 Context van het onderzoek

De door ons gekozen aanpak is mede bepaald door de context van het onderzoek, waarbij een tweetal, deels samenhangende, complexiteiten is te onderscheiden:

- de bestuurlijke en organisatorische context
- condities voor het realiseren van schaalvoordelen

Aan deze complexiteiten wijden wij in dit hoofdstuk eerst een korte algemene beschouwing, waarna wij in hoofdstuk 3 onze aanpak beschrijven, die zoals gesteld mede in dit kader moet worden gezien.

2.1 De bestuurlijke en organisatorische context

Bij de beoordeling van de effecten van samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht staat de vraag centraal of daarmee op effectievere en/of efficiëntere wijze de opgaven kunnen worden aangepakt waar het nieuw te vormen landsdeel voor staat. Dit is meer dan een structuur- of een schaaldiscussie. De commissie Kok stelde destijds al dat zij niet gelooft “dat als nu maar tot een bestuurlijke structuurverandering wordt besloten, het dan als vanzelf wel goed komt met de Randstad”.⁸

In het geval dat de drie provincies fuseren, zullen de daarmee samenhangende beoogde effecten gerealiseerd moeten worden in een nieuwe bestuurlijk-organisatorische context.

Dit was ook een dominant thema bij de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd. Daarbij maakte het niet uit of het vertegenwoordigers betrof van provincies, rijk of gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties of wetenschap. Er is brede consensus dat het hier om veel meer gaat dan het schrappen van grenzen en het sluiten van provinciehuizen. De bestuurlijke context waarin de nieuwe provincie moet gaan werken, een daarmee samenhangende kans om het takenpakket tegen het licht te houden, alsmede mogelijkheden voor een andere bestuurs- en organisatiecultuur zullen mede bepalend zijn voor de mate waarin potentiële baten zich zullen voordoen en de kans dat ze daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden.

Twee onderwerpen komen daarbij sterk naar voren:

- De bestuurlijke context in het algemeen en het onderwerp van de rol- en taakinvulling in het bijzonder;
- De te kiezen organisatievorm, als afgeleide van het creëren van een nieuw landsdeel en vooral als hefboom voor een verandering in organisatie- en bestuurscultuur.

⁸ Advies Commissie Versterking Randstad (2007), p. 24.

Het middenbestuur: een stapel rapporten.....

De positie van het middenbestuur in het algemeen en die van de provincies in het bijzonder is al decennia onderwerp van debat⁹. Er is over het onderwerp een groot aantal rapporten verschenen, waarin veel argumenten zijn aangedragen die al dan niet pleiten voor bestuurlijke opschaling in de Randstad en de vorm waarin dat zou moeten gebeuren.

Overzicht van belangrijke rapporten over de positie van het middenbestuur (niet uitputtend):

- Commissie Regionaal Bestuur in Nederland/Commissie Geelhoed Op schaal gewogen, *Regionaal Bestuur in Nederland in de 21ste eeuw* (2002)
- G.R. Teisman, e.a. Stagnatie of transitie, Evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad (2005)
- Holland Acht; de vier Commissarissen van de Koningin van de provincies in de Randstad en vier burgemeesters van de grote steden in de Randstad *Manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk'* (2005)
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat, advies over middenbestuur* (2006)
- Commissie Versterking Randstad/commissie Kok, *Advies Commissie Versterking Randstad* (2007)
- Raad voor het openbaar bestuur, *Het einde van het blauwdruk-denken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur* (2010)
- *Bestuurskrachtmetering Randstadprovincies* (2010)
- Werkgroep Kalden, *Rapport brede heroverwegingen 'Openbaar bestuur'* (2010)

Uit deze rapporten wordt duidelijk dat de provinciale grenzen knellen en provincies bij grensoverschrijdende opgaven onnodig veel moeten afstemmen, coördineren en onderhandelen. Er is te veel bestuurlijke drukte die de besluitvorming vertraagt en de slagvaardigheid van handelen bedreigt. De onlangs verschenen visienota van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 'Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie in Nederland' gaat hier op in. "Gebrek aan eenduidig eigenaarschap is een fundamenteel probleem in het middenbestuur"¹⁰.

In de nota wordt een aantal factoren aangegeven die noodzaken tot modernisering van het openbaar bestuur. Er is sprake van een grote mate van bestuurlijke drukte, die veroorzaakt wordt door de hoeveelheid bestuurslagen met daarbij ook nog hulpstructuren die regelmatig incongruent zijn. Daarnaast is er nog sprake van belangrijke ontwikkelingen als decentralisatie van taken en internationalisering.

⁹ Zie o.a. M.A. Allers en M.J. Fraanje (2011). *Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit* in Jaarboek Overheidsfinanciën en A.F.A. Korsten, *Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat*.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie in Nederland* (2013).

Bestuurlijke opgave: schep duidelijkheid in provinciale rollen en bevoegdheden: intermediair of autoriteit?

Provincies zijn, al dan niet door de omstandigheden gedwongen, steeds meer terecht gekomen in een 'procesmanagement-achtige roluitvoering'. Dit is in de loop der tijd steeds meer bepalend geworden bij de 'maatvoering' van de huidige taakuitvoering, in die zin dat de inzet van mensen en middelen daarop afgestemd is, zowel kwalitatief als kwantitatief.

"De provincies zijn sterk in het scheppen van kaders vanuit een positie als intermediair, zwak in het stellen van kaders vanuit een positie van gebiedsautoriteit".

"De rol en plaats die de provincies nu vooral hebben (die van intermediair), conditioneert voor een belangrijk deel hun bestuurscultuur, de recrutering en selectie van hun bestuurders en medewerkers, hun gezag en slagkracht".

dr.D.M. Berkhout: De provinciale knoop: doorhakken, Pre-advies voor het rapport Geelhoed. (2002)

Deze intermediaire rol, door interactief te plannen en het leggen van verbindingen, wordt door het maatschappelijk veld en veel gemeenten gewaardeerd. Deze rol vereist betrokkenheid en interactief/relatieel vermogen. Binnen de huidige schaal van de provincies en binnen de huidige bestuurlijke context is deze rol ook goed waar te maken.

De meer sturende, richtinggevende rol als regionale gebiedsautoriteit vereist meer distantie. Hiervoor zijn bovenregionale strategische visieontwikkeling, gezag en bestuurskracht nodig. Vraagstukken betreffende bereikbaarheid, openbaar vervoer en de economische concurrentiepositie overschrijden de huidige provinciegrenzen en de opschaling van het lokaal bestuur heeft gemeenten (en vooral de samenwerkingsverbanden c.q. bestuurlijke hulpstructuren) dichter tegen het provincieniveau gepositioneerd. Door de bestuurlijke drukte die daardoor ontstaat en het gebrek aan eenduidig eigenaarschap kunnen de provincies deze rol binnen de huidige schaal en bestuurlijke context moeilijk waar maken.

De minister van BZK stelt dat dit zorgelijk is, *"omdat de ruimtelijk-economische dynamiek van vandaag de dag juist vraagt om eenduidige en krachtige bestuurlijke aansturing."*¹¹

Belangrijk bij het realiseren van de potentiële baten van provinciale opschaling is de rolkeuze die ten aanzien van het nieuwe landsdeel wordt gemaakt. Scherper op de ruimtelijk-economische kerntaken, in de rol van gebiedsregisseur, of juist ook meer kaderstellend daarin? Naar aanleiding van de commissie Ladders en gemaakte bestuursafspraken kan worden vastgesteld dat er een redelijke mate van consensus is over de provinciale kerntaken. Maar, zo geven ook veel gesprekspartners aan, de opschaling naar een nieuw landsdeel kan aanleiding zijn om opnieuw te

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie in Nederland (2013).

kijken naar takenpakket en rolkeuze voor zo'n landsdeel. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn brief van 26 april een opening gegeven voor deze takendiscussie.

Veel gesprekspartners noemen ook het voornemen dat in de huidige plannen een vervoerregio rondom Amsterdam-Almere gaat functioneren binnen een opgeschaalde provincie. De wijze waarop dit wordt vormgegeven, zowel qua taken als bevoegdheden, is nog niet uitgekristalliseerd¹². Het zal vooral afhangen van het samenspel en de rolkeuze in hoeverre de mogelijkheden die het nieuwe landsdeel kan bieden worden benut.

Organisatorische opgave: volgend op strategie, opgaven, ambities en rolinvulling van nieuw landsdeel.

Binnen de keuze tot samenvoeging van de huidige provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht tot een Noordvleugelprovincie, zijn uiteraard meerdere organisatiealternatieven mogelijk. Hiervan hebben wij er drie in beeld gebracht: een decentrale variant met drie regionale organisaties, een matrixvariant met regioteams en een centrale variant. Deze zijn afgezet tegen de 'nulvariant'.

De vorming van een 'Noordvleugelprovincie' biedt een kans de organisatie en werkprocessen integraal te herontwerpen, als afgeleide van de taken, rollen en strategie van de nieuwe provincie. Gesprekspartners zagen in de centrale variant een aangrijpingspunt voor een cultuuromslag (zowel qua bestuurscultuur als bedrijfscultuur). In die zin zou het minder als een samenvoeging van drie bestaande provincies moeten worden benaderd, maar eerder als een 'wenkend perspectief', waarbij op het niveau van een volledig nieuw landsdeel een passender schaal wordt gevonden om de problemen aan te pakken. Het nieuwe landsdeel moet dan ook echt de mogelijkheid krijgen om op die schaal te gaan denken en opereren. De organisatiestructuur zou volgend moeten zijn op de strategie, de opgaven en ambities, en de rolinvulling die dit nieuwe landsdeel gaat kiezen.

Op basis van het bovenstaande concluderen wij: *De wijze waarop de samenvoeging qua bestuurlijke en organisatorische context wordt vormgegeven en de rolopvatting van het nieuwe landsdeel is mede bepalend voor de aard en omvang van de effecten van de samenvoeging.*

2.2 Condities voor het realiseren van schaalvoordelen

In dit complexe onderzoek was een aantal effecten moeilijk te operationaliseren. Vooral de schaafeffecten en de effecten op de kwaliteit van de taakuitvoering van de provincie zijn moeilijk te operationaliseren en te kwantificeren.

¹² Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was er nog geen duidelijkheid over de inhoud van het voorstel van het kabinet. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor de werkhypothese dat de plannen ten aanzien van de WGR-plus en de vervoerregio van het vorige kabinet (Rutte I) worden doorgevoerd.

Er zijn in de literatuur beschouwingen gewijd aan de effecten van schaalvergroting en fusie in het openbaar bestuur in het algemeen en bij provincies in het bijzonder.

Typologie van effecten

Volgens de werkgroep Kalden¹³ zijn besparingen door schaalvergroting en minder dubbeling van taken aannemelijk, met name in de toezicht- en beleidstaken en in mindere mate bij uitvoering.

Allers en Fraanje¹⁴ stellen dat decentralisatie zinvoller is naarmate verschillen tussen gemeenten of provincies groter zijn en binnen de gemeenten en provincies kleiner. Wel constateren zij dat grensoverschrijdende effecten dan minder voorkomen en er schaal- en combinatievoordelen zijn te behalen. Allers en Fraanje geven het volgende overzicht van effecten van provinciale schaalvergroting in de Randstad.

Tabel 1 Beoordelingskader Allers-Fraanje: Effecten provinciale schaalvergroting Randstad

Maatwerk: voorzieningen conform regionale wensen	0
Betrokkenheid van de burgers bij het bestuur	0 (in de Randstad)
Innovatie van beleid	–
Maatstafconcurrentie (kunnen beoordelen politiek bestuur)	0
Informatievoordeel (specifieke regionale kennis)	0
Internaliseren van externe effecten (bijv. grensoverschrijdende milieuhinder)	++
Schaalvoordelen - <i>economies of scale</i>	+
Combinatievoordelen - <i>economies of scope</i>	0
Uniformiteit van beleid	0
Restgebieden (bijvoorbeeld Noord-Holland-Noord of Flevoland-Oost)	–

Bron: Allers en Fraanje (2011), toelichtingen tussen haakjes: Decisio

De toekenning van plussen en minnen aan de verschillende soorten effecten komt (uiteraard) voor rekening van Allers en Fraanje, maar hun typologie van effecten is goed op de provinciale situatie toegesneden en daarom door ons gebruikt voor de analyse in pijler 2. In de gevoerde gesprekken en de bestudering van beleidsstukken en wetenschappelijke literatuur is gekeken naar de effecten die samenvoeging kan hebben op de snelheid en kwaliteit van beleid en uitvoering (effectiviteit) en op de kosten ervan (efficiëntie). De in voorgaand schema genoemde effecten spelen hierin een rol. Zij zijn als zodanig ook in de gesprekken met de experts aan de orde geweest. Wat betekent een fusie voor het kunnen inspelen op de specifieke situatie in (delen van) de provincie (informatievoordeel), voor innovatie van beleid, voor het 'eerlijker' kunnen aanpakken van kwesties doordat externe effecten beter worden geïnternaliseerd? Zijn er (schaal)voordelen te behalen doordat het aantal grensoverschrijdende vraagstukken vermindert en/of doordat de beleidsconcurrentie afneemt?

¹³ Werkgroep 18. Openbaar bestuur (april 2010), *Rapport brede heroverwegingen*.

¹⁴ M.A. Allers en M.J. Fraanje, *Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit*, artikel in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*.

Discussie over schaalvoordelen

Er is de laatste tijd veel discussie over de vraag of schaalvoordelen zich in de praktijk wel echt voordoen en of schaalvergroting niet meer na- dan voordelen heeft, waarbij gewezen wordt naar recente voorbeelden in de onderwijssector, de gezondheidszorg en woningbouwcorporaties¹⁵.

Vanuit de economische theorie zijn bij een grotere schaal in principe schaalvoordelen (economies of scale) en combinatievoordelen (economies of scope) te verwachten.

Bij 'economies of scope' kan geprofiteerd worden van het feit dat samenhangende taken op een grotere schaal met elkaar gecombineerd kunnen worden, waardoor een synergievoordeel gerealiseerd kan worden. Zo krijgen gemeenten steeds meer samenhangende taken op het sociale domein toebedeeld, waardoor vanuit die bundeling de uitvoering effectiever en efficiënter kan worden georganiseerd. Bij provincies ligt zo'n bundeling op het fysieke domein voor de hand.

Bij 'economies of scale' gaan de gemiddelde kosten per eenheid product of dienst dalen naarmate er meer producten of diensten worden gefabriceerd of geleverd. Dit soort schaalvoordelen kunnen zich op een groot aantal terreinen voordoen: financiering (goedkoper lenen), productie (specialisatie die kennis- en kostenvoordelen oplevert, of bezetting van gebouwen), mensen (meer loopbaanperspectief in grotere organisaties), investeringen in bijvoorbeeld ICT, innovatie, kwaliteitsbewaking, distributie. Dit gaat natuurlijk niet oneindig door. Vanaf een bepaalde schaalgrootte gaan er ook weer nadelen optreden (bureaucratie, communicatieproblemen e.d.) die de gemiddelde kosten weer doen stijgen.

Het is goed om te beseffen dat het bij de genoemde voorbeelden ('onderwijssector, de gezondheidszorg en woningbouwcorporaties') gaat om sectoren waar prikkels uit de marktomgeving (groten-deels) ontbreken.

In de marktsector dwingt de consument het benutten van schaalvoordelen af. Een producent die potentiële schaalvoordelen niet benut kan zijn product niet meer tegen een concurrerende prijs aanbieden en delft het onderspit tegen een concurrent die dat bij een vergelijkbare kwaliteit wel doet.

In budget-gestuurde organisaties en in een omgeving zonder aanzienlijke concurrentie, is het realiseren van schaalvoordelen veel minder vanzelfsprekend.

Recent onderzoek laat geen eenduidig beeld zien over kostenbesparingen bij herindeling. Enerzijds is er onderzoek¹⁶ naar de relatie tussen schaal en uitgaven bij gemeenten dat laat zien dat met een grotere schaal in de praktijk geen kostenbesparing blijkt te worden gerealiseerd. Zowel het aantal gemeenteambtenaren per 1000 inwoners als de uitgaven per inwoner lijken in de praktijk eerder te stijgen dan te dalen bij een grotere schaal. Ook specifiek onderzoek bij 39 fusiegemeenten, heringe-deeld (en daarmee opgeschaald) in de periode 2003-2011 bevestigt dit beeld. Anderzijds consta-

¹⁵ Zie o.a. Rutger Bregman, 'Schaalvergroting zag er vooral op papier goed uit' in Volkskrant 10 januari 2013.

¹⁶ M.A. Allers in ESB 95(4586) 28 mei 2010; Maarten Allers, Bieuwe Geertsema, "Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling", Me Judice, 9 november 2012.

teert het bureau Leeuwendaal op basis van interviews met gemeentesecretarissen van heringedeelde gemeenten¹⁷: *“Alle geïnterviewde gemeentesecretarissen en (algemeen) directeuren geven aan verbeteringen geboekt te hebben op het gebied van kosten, kwetsbaarheid, kwaliteit en klantgerichtheid. In veel van de gefuseerde organisaties zijn met name de personeelslasten aanzienlijk gedaald in vergelijking met de situatie ervoor..... Tevens laten veel gemeenten aantoonbare kostenbesparingen zien op bijvoorbeeld (onderhoud van) systemen en gebouwen, maar ook inkoop en externe inhuur, ondanks de soms benodigde eenmalige investeringen”*

Bij herindelingen in Nederland is de versterking van de bestuurs- en uitvoeringskracht van de betrokken gemeenten tot nu toe, meer dan kostenbesparingen, de belangrijkste drijfveer is geweest.¹⁸

Bij gebrek aan ‘de onzichtbare hand van de markt’ is het bij budget-gestuurde organisaties vooral de taak van bestuurders (en toezichthouders) om de optimale schaal te zoeken en die te benutten. Als dit nagelaten wordt blijkt er in de praktijk lange tijd geen straf op te staan¹⁹.

Aan opschaling en fusie kunnen dus ook nadelen kleven, die in enkele onderzoeken beschreven zijn²⁰. Vaak wordt genoemd dat schaalvergroting tot hogere in plaats van lagere kosten leidt. Onderstaand gaan we kort in op deze bezwaren, waarbij onze conclusie is dat er wel degelijk schaalvoordelen te realiseren zijn, mits de bestuurders, toezichthouders en managers hier nadrukkelijk op sturen.

1 “de afstand tot de uitvoering wordt na een schaalvergroting te groot”

Dit argument geldt vooral voor uitvoeringsorganisaties of organisaties die veel dienstverlening aan burgers e.d. bieden; denk hierbij aan gemeenten en politie. De afstand tussen uitvoering en aansturing kan bij een opschaling inderdaad te groot worden, waardoor de dienstverlening achteruit kan gaan. De provincie is echter een organisatie die vooral beleidsvoorbereiding doet en een netwerkrol vervult. Omdat de provincies dus minder directe dienstverlening en contact met ‘afnemers’ hebben, geldt dit mogelijke nadeel van schaalvergroting in veel minder mate. Bovendien is de ambtelijke organisatie na fusie kleiner dan circa 2.000 fte, hetgeen dezelfde orde van grootte is als Zuid-Holland. De ervaring van de onderzoekers is dat in organisaties van een dergelijke omvang de afstand tussen bestuur en uitvoering kort genoeg is om uitvoeringsproblemen te voorkomen dan wel beheersbaar te houden.

2 “door opschaling is er geen maatwerk meer mogelijk”

Een opschaling van een taak kan ertoe leiden dat deze meer gestandaardiseerd wordt. Voor provinciale taken is dit echter niet bezwaarlijk. Standaardisering is immers alleen een verslechtering als maatwerk noodzakelijk is voor de desbetreffende taak.

¹⁷ Gemeentelijke fusies en samenwerkingsverbanden, wat levert het eigenlijk op? Han Hiemstra, Kim Camferman en David Wilbrink, adviseurs bij Leeuwendaal op www.leeuwendaal.nl, april 2013.

¹⁸ Reactie op onderzoek naar kosten en baten van gemeentelijke herindeling door het COELO, Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, 21 maart 2011.

¹⁹ Frank Kalshoven, Volkskrant 11 februari 2012.

²⁰ Bijv. R. van Eijbergen, RUG, in trendrapportage Cedris.

Voor provinciale taken is echter minder behoefte aan regionaal maatwerk²¹, in tegenstelling tot gemeentelijke taken waarvoor de behoefte aan lokaal maatwerk veel evidentier is. Gemeentelijke taken zijn immers specifiek en vereisen meer dienstverlening aan burgers, omdat deze taken op het gebied van welzijn, zorg en werk liggen. Hierdoor kunnen de voorkeuren voor een bepaald voorzieningenniveau tussen gemeenten sterk verschillen terwijl ze binnen een gemeente redelijk homogeen zijn. In dit geval leidt maatwerk tot welvaartswinst, een argument voor decentralisatie²². Omdat provinciale taken echter meer met beleidsvoorbereiding te maken hebben en minder burgercontact vereisen, zullen verschillen in voorkeuren van provinciale bevolkingen voor een bepaald voorzieningenniveau niet groot zijn. Hiermee is de behoefte aan maatwerk voor provinciale taken minder groot en zal er weinig welvaartsverlies zijn bij opschaling.

3 “fusies gaan gepaard met effecten als ziekteverzuim, minder arbeidstevredenheid e.d.”

Dit is geen effect van de fusie zelf, maar van de inrichting van het veranderingstraject waarmee die fusie vormgegeven wordt. Daarom zijn er ook uitdrukkelijk organisatorische randvoorwaarden benoemd, die erop neerkomen dat er een kansrijk perspectief op een geheel nieuwe organisatie moet bestaan dat voor de medewerkers motiverend werkt. Daarnaast is een zorgvuldige transitie met goede communicatie en betrokkenheid van medewerkers van belang. Daarom wordt er in ruime mate rekening gehouden met frictiekosten, die de financiële ruimte hiervoor moeten scheppen.

4 “gefuseerde organisaties zijn duurder dan de som der delen”

De redenen hiervoor kunnen onder andere liggen in meer kritische massa (waardoor extra taken opgepakt kunnen worden), meer verantwoordingslast (zowel intern als naar andere overheden) of geen goede sturing op de bedrijfsvoering, waardoor potentiële voordelen onbenut blijven. Daarom zijn zowel bestuurlijke als organisatorische randvoorwaarden noodzakelijk.

Op basis van het bovenstaande concluderen we dat er *bij provinciale opschaling schaalvoordelen verwacht kunnen worden maar dat deze alleen gerealiseerd worden als bestuurders, toezichhouders en managers hier nadrukkelijk op sturen.*

²¹ M.A. Allers en M.J. Fraanje, Jaarboek Overheidsfinanciën 2011.

²² M.A. Allers en C. Hoeven, Jaarboek Overheidsfinanciën 2013.

3 Aanpak

3.1 Kernpunten in de aanpak

Rekening houdend met de in hoofdstuk 2 beschreven complexiteiten, is er vanuit de gezamenlijke expertise en ervaring van beide onderzoeksbureaus een praktisch hanteerbaar raamwerk voor de aanpak ontwikkeld dat zich als volgt laat kenschetsen:

- Combinatie van beproefde onderzoeksinstrumenten met betrekking tot de te onderzoeken effecten (zowel financieel/organisatorisch als economisch/maatschappelijk), rekening houdend met de aanwezige complexiteiten.
- Een realistische focus op enkele casestudies, waarmee de moeilijk te operationaliseren en te kwantificeren effecten wel kwalitatief en beschrijvend kunnen worden geduid.
- Het vergelijken van een aantal fusievarianten met een nulvariant waarin de provincies elk voor zich het voorgenomen beleid uitvoeren, zodat de effecten van de fusie geïsoleerd kunnen worden beoordeeld.
- Focus op verzamelen van relevante informatie en raadplegen van ter zake kundige experts.
- Praktische risicobeheersing met betrekking tot uitvoering en uitkomsten van het onderzoek, met oog voor de gevoeligheid en de bestuurlijke context.
- In het kader van het onderzoek hebben wij gesprekken gevoerd met organisaties en personen die met (een van) de provincies samenwerken, evenals betrokkenen van de provincies zelf en experts op het gebied van bestuurlijke vraagstukken.

3.2 De beperkte doorlooptijd van de opdracht

De beschikbare doorlooptijd voor het onderzoek was van begin maart tot begin mei 2013. De effectieve doorlooptijd van het onderzoek was 9 weken.

Deze korte tijdlijn sloot aan op de presentatie van de memorie van toelichting die volgens de Arhi-procedure op 1 mei was voorzien²³.

De beschikbare onderzoekstijd heeft mede de keuze voor de onderzoeksmethoden bepaald. Wij hebben in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een beperkte interviewronde van experts, een analyse van een beperkt aantal provinciale beleidscases waar een fusie een effect op zou kunnen hebben en een gegevens uitvraag aan provincies. Daarnaast hebben wij zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van openbare bronnen. Gedurende de onderzoeksperiode bleek het niet mogelijk om een afsluitende expertmeeting te organiseren. Wel is aan de experts in een schriftelijke ronde om commentaar op de analyse en uitkomsten gevraagd.

Hoewel het in de beschikbare tijd onmogelijk was om alle activiteiten van de provincies onder de loep te nemen en per activiteit de effecten van een samenvoeging te bepalen, heeft de gevolgde

²³ Op 26 april heeft het Kabinet besloten tot een latere ingangsdatum van de fusie en bijgevolg een latere indiening van het wetsvoorstel, doch dit heeft materieel weinig effect op de tijdsplanning van het onderzoek gehad.

aanpak wel geleid tot een degelijk algemeen beeld van de effecten die een samenvoeging met zich meebrengt.

3.3 Nadere inrichting van de onderzoekspijlers

De centrale vraag van het onderzoek is wat de financiële en maatschappelijke gevolgen (kosten en baten) zijn van de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Het onderzoek dient neutraal, 'waardenvrij' vergelijkingsmateriaal op te leveren voor het verdere fusieproces en onderscheid te maken tussen de incidentele effecten op korte termijn en structurele effecten op middellange termijn. De twee pijlers van het onderzoek worden door ons als volgt nader ingericht:

In pijler 1 worden de financieel-organisatorische effecten via een 'macro-aanpak' onderzocht en zoveel mogelijk gekwantificeerd in euro's. Als gevolg van de gekozen onderzoeksmethode gelden randvoorwaarden en moeten aannames worden gedaan. Dat geeft een zekere onzekerheidsmarge in de uitkomsten, die daarom ook in bandbreedtes worden gepresenteerd.

In pijler 2 worden de economisch-maatschappelijke effecten onderzocht. Dit is gedaan door op micro niveau een beperkt aantal cases te analyseren en vervolgens indicatief aan te geven hoe breed de aangetroffen effecten zich zullen voor doen. Er bestaat op zich consensus over de provinciale kern-taken, maar de taken van een door samenvoeging nieuw te vormen landsdeel dienen nog nader te worden ingevuld en aangevuld. Mede daardoor en omdat er nog veel onzekerheden zijn over de rolinvulling van een Noordvleugelprovincie moest hier worden volstaan met een kwalitatieve beschrijving van mogelijk optredende effecten.

3.4 Nulvariant

De verschillende organisatiealternatieven worden met de nulvariant vergeleken. Deze nulvariant is niet hetzelfde als 'niets doen'. Ook zonder de bestuurlijke herindeling worden er in de toekomst immers maatregelen genomen die effect zullen hebben op de provincies als organisatie en als bestuurslaag. Denk bijvoorbeeld aan de jeugdzorgtaken die momenteel worden overgedragen aan de gemeenten en het verplicht stellen van schatkistbankieren.

Uit de beschrijving van de nulvariant blijkt welke financiële verschuivingen in de komende jaren te verwachten zijn zónder fusie van de drie provincies. De vergelijking met de samenvoegingsvarianten laat dan zien wat de geïsoleerde effecten zijn van de samenvoeging van de drie provincies.

In het onderzoek gaan we uit van twee beleidsalternatieven: de nulvariant en de samenvoegingsvariant. Aan de nulvariant is een aparte bijlage gewijd. De samenvoegingsvariant werken we uit in drie verschillende organisatorische subvarianten. Dit zijn drie theoretische modellen, gekozen op het continuüm centraal-decentraal, bedoeld om het effect van centraal en decentraal organiseren mee te kunnen nemen in de gekwantificeerde effecten. Het is uiteindelijk aan een eventuele fusieprovin-

die zelf om de organisatorische inrichting te kiezen. In onderstaande grafiek zijn de gebruikte varianten gekenschetst.

Figuur 3-1. Varianten in de maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie

Nulvariant	Samenvoegingsvariant A Regionaal model	Samenvoegingsvariant B Matrixmodel	Samenvoegingsvariant C Centraal model
• Drie provincies • Bestuurlijke veranderingen (minder ambtsdragers, opheffen kaderwetgebieden etc.) • Financiële verhoudingen (schatkistbankieren, BTW-compens.fonds) • Overdracht taken (jeugdzorg, natuur, water, cultuur, omroepen)	• Nulvariant maar wel één i.p.v. drie provincies • Eén provinciebestuur met drie uitvoeringsorganisaties • Eén provinciehuis met twee regiokantoren in de andere provincies • Huidige uitvoeringslocaties blijven behouden • Centraliseren van enkele ondersteunende taken	• Nulvariant maar wel één i.p.v. drie provincies • Eén provinciebestuur • Matrixorganisatie met integraal werkende regiot teams • Centraliseren van ondersteunende taken • Eén provinciehuis met twee kleinere regiokantoren in de andere provincies • Gedeeltelijke centralisatie uitvoeringslocaties	• Nulvariant maar wel één i.p.v. drie provincies • Eén provinciebestuur • Eén provinciehuis • Centraliseren van alle ondersteunende taken • Aantal uitvoeringslocaties sterk terugdringen.

De verschillende varianten worden in hoofdstuk 4 nader beschreven.

3.5 Aanpak pijler 1

Macro-aanpak

Gezien het tijdspad van het onderzoek en de onzekerheden waarmee business cases (vanwege het voorspellende karakter) omgeven zijn, kiezen wij in pijler 1 voor een macro-aanpak. Dat wil zeggen: wij beschouwen de apparaatskosten en de effecten op inkomsten en uitgaven niet door deze op verfijnd niveau op te bouwen en vervolgens te aggregeren; zo zouden alle onzekerheden die op verfijnd niveau bestaan vergroot worden op het geaggregeerde niveau. Wij kijken eerder van grof naar fijn, door naar de huidige situatie op hoofdlijnen te kijken en op dit niveau de bandbreedtes vast te stellen. Wij komen tot deze bandbreedtes door de huidige organisaties en patronen in uitgaven en kosten te vergelijken. Vervolgens bepalen wij op basis van de huidige realisaties een normering op basis waarvan de nieuwe organisatie beschreven wordt. Uitgaan van de huidige realisaties versterkt het realiteitsgehalte van deze business case.

Feitelijkheden

Over fusies zijn er verschillende opvattingen. Er zijn de 'believers' die van mening zijn dat schaalvoordelen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit goede redenen zijn voor fusies. De 'non-believers' zullen wijzen op nadelen, die te maken hebben met de grootte van organisaties (afstand uitvoering-management), dat potentiële voordelen bij fusies vaak niet bereikt worden of met effecten die te maken hebben met veranderingsprocessen in het algemeen (verhoogd ziekteverzuim, verminderde arbeidstevredenheid). Om buiten deze discussie te blijven, zullen wij uitgaan van feitelijkeheden in termen van euro's en fte's, of effecten die op objectieveerbare manier hierin te vertalen zijn.

Zaken als verhoogd ziekteverzuim, vermeerderde overlegstructuren e.d. als ‘gevolg’ van een fusie nemen wij niet mee, omdat deze eerder het gevolg zijn van managementcultuur dan van een fusie op zich. Bovendien zijn deze alleen te kwantificeren met veel aannames, waarvan de toetsing buiten het bestek van deze business case valt. Overigens zullen we hier en daar vergelijken met de provincie Zuid-Holland, omdat die in schaal sterk op de nieuwe Noordvleugelprovincie zal lijken (zie ook hoofdstuk 7). Zo wordt de omvang van de nieuwe organisatie in een feitelijk perspectief gezet. Bijvoorbeeld: wij zullen beargumenteren dat de nieuwe organisatie ongeveer 1.950 fte kan beslaan. Dit staat in verhouding met Zuid-Holland, dat in 2011 1.894 fte in dienst had²⁴.

Een nieuwe organisatie

Dit uitgangspunt sluit aan bij wat we eerder over de bestuurlijk-organisatorische context gezegd hebben: een fusie biedt een kans om een nieuwe organisatie te bouwen met een andere cultuur en andere bestuurlijke rol. Vanuit dat perspectief en vanuit de in dat verband geformuleerde randvoorwaarden volgt dat deze business case geen optelsom van organisaties beschrijft, maar een nieuwe organisatie met een andere inrichting (weliswaar qua omvang op basis van huidige situatie genormeerd). Dit is een reden waarom effecten als verhoogd ziekteverzuim niet meegenomen worden, maar wel frictiekosten om een dergelijke organisatie vorm te kunnen geven.

Peildata

Conform het kabinetsbesluit van 26 april 2013 nemen wij als uitgangspunt dat een nieuwe Noordvleugelprovincie *bestuurlijk* per 1-1-2016 van start gaat. Het fuseren van de organisaties kost echter tijd; wij gaan er daarom van uit dat dit fusieproces in 2016 daadwerkelijk start en op 1-1-2017 is afgerond. Er zullen wel nog na-ijleffecten zijn in kosten, welke wij ook meenemen.

Voor de nulvariant nemen wij voorgenomen en vastgesteld beleid mee voor de periode 1 januari 2013 tot de periode 1 januari 2017. Wij nemen voor die periode dus geen beleid en taakstellingen mee die op 1 januari 2013 als vastgesteld en ten uitvoer gelegd zijn. Voor de nulvariant nemen we overigens geen frictiekosten mee (ook al leidt de nulvariant ook tot veranderingen). De reden hiervoor is dat het meenemen van deze tijdelijke effecten te complex is voor het bestek van dit onderzoek, dat zich dient te concentreren op de netto effecten van een fusie.

Indeling personele bezetting in organieke blokken

Om een richtinggevende uitspraak te kunnen doen over de omvang van de leidinggevende en ondersteunende capaciteit van de nieuwe samengevoegde provincie is de inrichting van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland in beeld gebracht. De aangeleverde formatie-/bezettingsstaten zijn op uniforme wijze uitgesplitst in organieke functiegroepen. De verdeling is tot stand gekomen op basis van de combinatie van de functienaam en het organisatieonderdeel, met de beschikbare informatie over dit onderdeel in jaarplannen en begrotingen.

De bezetting van de provincies is door ons ingedeeld in drie blokken;

- leiding; alle leidinggevers zoals teamleiders, afdelingsmanagers, et cetera Senior medewerkers die ook gedeeltelijk leidinggevende taken hebben vallen hier buiten.

²⁴ Jaarrekening Zuid-Holland 2011.

- ondersteuning; alle medewerkers die zich met ondersteunende taken bezig houden zoals personeel, inkoop, ICT, financiën, et cetera
- programmatische capaciteit zoals projectuitvoering, beleidsvorming, et cetera Omwille van de vergelijkbaarheid van de drie provincies vallen ook zware beleidsambtenaren, juridische zaken, communicatie en staf onder deze noemer.

Deze methodiek geeft een grof beeld van de organisatiewijze van de drie provincies. Wij achten het mogelijk dat een verfijnde toewijzing van formatieplaatsen in overleg met direct leidinggevendenden een lichte afwijking zou kunnen geven van onze resultaten.

Kentallenanalyse

Wij maken gebruik van kentallen gebaseerd op de inrichting van de huidige drie provincies. Hiervoor is de hierboven beschreven indeling gehanteerd. Een kentallen-analyse geeft op hoofdlijnen inzicht in de verschillen tussen organisaties. Deze kentallen zijn specifiek voor dit onderzoek geconstrueerd en kunnen niet vergeleken worden met kentallen uit andere onderzoeken.

Voor de kentallenanalyse is alleen gebruik gemaakt van de informatie van de drie provincies. Wij baseren ons in deze Maatschappelijke Business Case op door de drie provincies feitelijk gerealiseerde kentallen voor leiding, ondersteuning en programmatische capaciteit.

Middensommen

Op basis van de formatiestaten van de drie provincies en de provincie CAO zijn middensommen bepaald voor de verschillende organieke groepen. In de middensommen is rekening gehouden met werkelijke inschalingspercentages en zijn de reële werkgeverslasten opgenomen. De middensommen²⁵ gebruiken we in de analyse om personele besparingen uit te drukken in financieel effect.

Kostenstructuur provincies

Voor de inkomsten en uitgaven van provincies maken wij gebruik van informatie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter beschikking heeft gesteld uit het informatiesysteem "Informatie voor derden", kortweg bekend als Iv3. Dit systeem bevat door de provincies aan BZK en het CBS aangeleverde informatie van baten en lasten per begrotingsfunctie. Dit gebeurt zowel voor begrotingen als jaarrekeningen. Deze begrotingsfuncties zijn voor alle provincies hetzelfde gedefinieerd, waardoor informatie onderling en over de jaren heen vergelijkbaar wordt geacht. Daarnaast gebruiken wij informatie uit de circulaire Provinciefonds (met name de decembercirculaire 2012) over de kostenstructuur van provincies. Deze bevat grootheden als weglengte, inwonertal, aantal woningen, oppervlakte water et cetera, die belangrijke verklarende variabelen zijn voor de

²⁵ We rekenen met €104 duizend per fte voor leidinggevendenden, €60,5 duizend per fte voor ondersteuning en €72,5 duizend per fte voor programmatische capaciteit op basis van het schaalniveau en inschalingspercentage van de huidige bezetting van de drie provincies. Volgens opgave van de provincie Flevoland zijn de middensommen in die provincie hoger. Waarmee de gesignaleerde effecten een lichte onderschatting kunnen geven van het werkelijke besparingspotentieel.

kosten die provincies moeten maken. Met deze grootheden wordt de uitkering uit het Provinciefonds voor elke provincie bepaald.

Gebruikte informatie

Waar mogelijk hebben wij gebruik gemaakt van informatie uit openbare bronnen. Daarnaast hebben de onderzoekers de beschikking gekregen over een aantal financiële gegevens over de afgelopen jaren van alle provincies. Deze hiervoor genoemde Iv3-informatie is beschikbaar gesteld door de opdrachtgever. Daarnaast is waar nodig gebruik gemaakt van jaarverslagen, programmabegrotingen en cetera. Wij hebben een informatie-uitvraag gedaan bij de drie provincies rondom huidige bezetting, huisvestingslasten en inhuur van extern personeel. Ook is de interpretatie van enkele voorgenomen beleidsmaatregelen met hen besproken (jeugdzorg, RUD, personele taakstellingen). Wij hebben goede medewerking gehad van de provincies. Wij hebben waar het gegevens van de provincies betrof de gebruikte gegevens bij de provincies gevalideerd.

In hoofdstuk 7 treft u een analyse aan over de uitgavenniveaus van de provincies in vergelijking met de ijkpunten uit het provinciefonds. Voor deze analyse maken wij gebruik van een analyse van het huidige uitgavenpatroon en het objectief verklaarbare kostenpatroon.

Aandachtspunten bij de bestuurlijke en organisatorische effecten

Externe inhuur

Het is in dit onderzoek niet mogelijk gebleken om voldoende vergelijkbare gegevens te krijgen over de inzet van externe inhuur²⁶ op de organieke functiegroepen. De provincies hanteren verschillende definities en registratiewijzen waardoor de gegevens niet 1-op-1 te gebruiken zijn. Waar opportuun wordt in de rapportage aangegeven wat de mogelijke gevolgen voor de uitkomsten van dit onderzoek zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de beschikbaar gestelde informatie over de totale uitgaven van de drie provincies aan externe inhuur.

Bij gebrek aan voldoende vergelijkbare informatie gaan we er in deze Maatschappelijke Business Case vanuit dat de aard en inzet van de externe inhuur vergelijkbaar is in de drie organisaties. Met andere woorden; er wordt bij gebrek aan gedetailleerde informatie aangenomen dat de drie provincies relatief evenveel inhuur plegen. Op basis van die veronderstelling kan vervolgens geconcludeerd worden dat het niet betrekken van de inhuur in de kentallenanalyse (o.a. opslagpercentages voor leiding en ondersteuning) weliswaar een direct effect heeft op de berekende kentallen, maar dat dit op de onderlinge vergelijkbaarheid van de drie provincies geen effect heeft. Immers, het relatieve effect van het niet meenemen van de externe inhuur is voor alle drie de provincies gelijk. Daar de kentallen vervolgens toegepast worden op de capaciteit exclusief externe inhuur is het effect van het niet meenemen van de externe inhuur op de benodigde capaciteit leiding en ondersteuning nihil.

²⁶ Onder externe inhuur verstaan wij inhuur van de personeel van derden voor vervanging van zieken, inhuur tijdelijke extra capaciteit, inhuur externe projectleiders grote projecten en inhuur voor moeilijk vervulbare vacatures.

Uit de aangeleverde informatie is bekend dat de provincie Utrecht²⁷ in 2012 € 12,1 miljoen besteedde aan externe inhuur. In Flevoland²⁸ was dit € 5,4 miljoen en in Noord-Holland²⁹ € 37,2 miljoen. Gezien de verhouding in personele omvang tussen Utrecht en Noord-Holland lijkt deze laatste op grond van deze gegevens relatief meer externe inhuur te plegen dan Utrecht. Indien de gehanteerde opslagen uit deze business case hiervoor gecorrigeerd worden zouden de verschillen tussen de provincies verscherpt worden. Het is aannemelijk dat dit tot een hoger besparingspotentieel leidt. Vanwege het gebrek aan inzicht in de onderliggende vergelijkbaarheid van de gegevens worden hier echter geen harde uitspraken over gedaan in deze business case.

Verschillende organisatiewijze provincies

Noord-Holland en Utrecht zijn functioneel georganiseerd waarbij beleid en beheer gescheiden zijn. In Flevoland zijn deze taken in één organisatie-onderdeel op programmaniveau ingericht in een integrale aanpak langs de lijn van een omgevingsagenda. De verschillen tussen deze organisatievormen maken het noodzakelijk om de organisaties op een relatief hoog abstractieniveau te vergelijken.

3.6 Aanpak pijler 2

In de korte tijd die beschikbaar was voor dit onderzoek was het onmogelijk om alle beleidsvelden van de drie provincies door te lichten en te screenen op mogelijke effecten van een fusie tussen de drie provincies. Daarom is voor een pragmatische aanpak gekozen waarbij literatuurstudie, de analyse van cases en interviews zijn gecombineerd. Hierbij zijn de volgende stappen doorlopen:

- In kaart brengen (wettelijke) taken en rollen van de provincie.
- Bepalen mogelijke effecten van de verandering van schaalgrootte provincies.
- Selecteren en bestuderen van een aantal cases in de belangrijkste beleidsvelden, waarbij effecten van een fusie kunnen worden verwacht.
- Interviews met mensen uit beleidsveld, waarbij de taken van de provincie en de effecten van een fusie aan bod komen. In de interviews is dit zoveel mogelijk geconcretiseerd via de cases, waarna is uitgezoomd met de vraag in hoeverre de effecten in de case zich ook bij andere projecten binnen hetzelfde beleidsveld zouden voordoen.
- Interviews met bredere experts.
- Analyse werkprogramma's, op basis waarvan is geprobeerd een oordeel te geven over de representativiteit van de cases en van de effecten die zich in de cases voordoen.
- Analyse en rapportage.
- Schriftelijke toetsing bij experts waarbij integrale tekst, relevante passages uit de concept rapportage en de conclusies tav pijler 1 resp. pijler 2 voor commentaar zijn voorgelegd.

²⁷ Bron: eigen opgave provincie Utrecht.

²⁸ Bron: "Jaarstukken 2012", Provincie Flevoland.

²⁹ Bron: eigen opgave provincie Noord Holland.

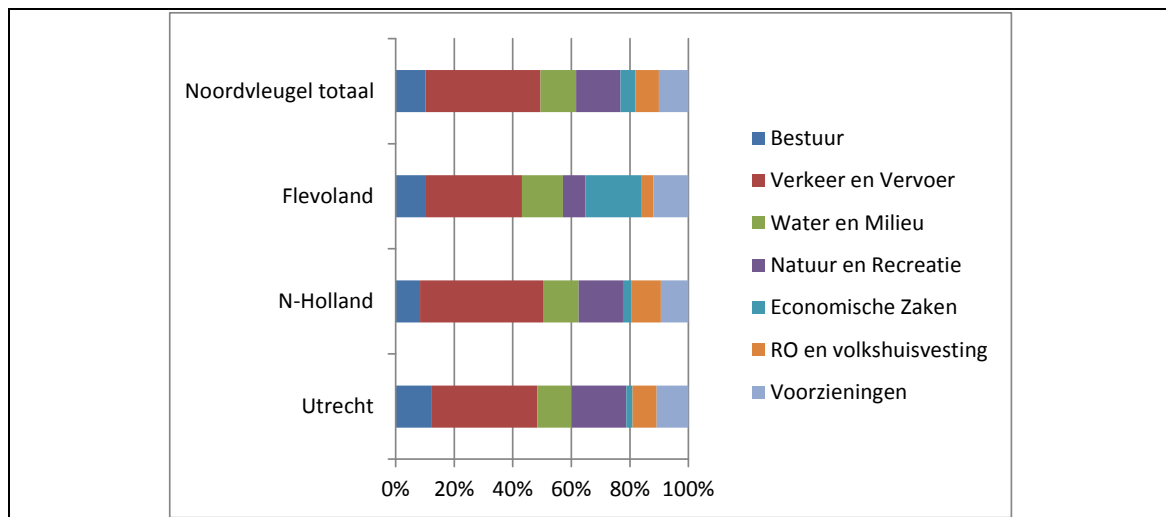
Op basis van deze aanpak is vanuit de cases per beleidsveld een voldoende basis ontstaan om kwalitatieve uitspraken te doen over de effecten van een fusie. Er is ook een logisch verband te constateren tussen de effecten in de verschillende beleidsvelden, wat de stevigheid van deze basis onderstreept. Uiteindelijk hebben we op basis van dit brede beeld een ruwe schatting gemaakt van de efficiëntiewinsten die een fusie in de beleidsprogramma's tot gevolg zou kunnen hebben. Deze schatting dient met enige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Niet alleen omdat het een ruwe schatting is, maar ook omdat deze efficiëntiewinsten sterk samen hangen met de wijze waarop de organisatie van de Noordvleugelprovincie vorm krijgt.

In de specifieke hoofdstukken gaan we in op de effecten van de fusie in de volgende beleidsvelden:

- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
- Verkeer en vervoer
- Openbaar vervoer
- Economische Zaken
- Water
- Natuur en recreatie
- Milieu, energie en klimaat

Zoals te zien is in de onderstaande tabel, worden hiermee de belangrijkste beleidsterreinen goed afgedekt.

Figuur 3-2 Netto lasten per beleidsterrein in nulvariant



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

Vanwege het grote belang van de beleidsvelden verkeer en vervoer (in bestede middelen) en RO en volkshuisvesting (in de rol van de provincies in de ruimtelijke planning) zijn deze beleidsvelden breder uitgewerkt.

De cases die in het onderzoek zijn uitgewerkt, zijn niet willekeurig geselecteerd. We hebben drie selectiecriteria gebruikt. Ten eerste hebben we gezocht naar cases in de belangrijkste werkvelden van de provincies. Het tweede selectie criterium was dat de case gebaat zou kunnen zijn bij het verdwijnen van de provinciegrenzen, met andere woorden dat er effecten te verwachten zijn bij de case. In veel gevallen betrof het daarom projecten die provinciegrens-overschrijdend zijn. Ten derde hebben we binnen de beleidsvelden gezocht naar cases die zoveel mogelijk illustratief zijn voor een belangrijk deel van het werk van de provincies in het betreffende beleidsveld.

Uiteraard zijn de conclusies uit de cases daarmee niet representatief voor het gehele beleidsveld. Daarom volgt er na de uitwerking van de case een beschouwing op de effecten van een fusie op het gehele beleidsveld.

We realiseren ons dat we met deze methode niet tot absolute en harde uitspraken kunnen komen van alle maatschappelijke effecten. Maar gegeven de zeer korte doorlooptijd was hiervoor geen andere mogelijkheid. Overigens geldt dat voor veel van deze effecten ook met een langere doorlooptijd van het onderzoek geen absolute uitspraken kunnen worden gedaan. Er bestaat nu eenmaal een grote onzekerheid over de omvang van dergelijke effecten. Bovendien worden zij zoals eerder aangegeven mede bepaald door te maken keuzes omtrent de bestuurlijk-organisatorische context.

We zijn er echter wel van overtuigd dat we met de combinatie van casuïstiek, literatuurstudie en expert opinions (interviews) een goed beeld kunnen schetsen van de effecten van een samenvoeging van de drie provincies. De opgevoerde voorbeelden, waarvan herkenbare effecten geschetst zijn, zullen het begrip van de effecten van een fusie in elk geval kunnen vergroten, waarmee ze op zichzelf al waardevol kunnen zijn in het verdere proces.

Pijler 1

4 Nulvariant en samenvoegingsvarianten

Zoals aangegeven werken wij in deze analyse met een bijgestelde beginsituatie voor de fusie (de nulvariant) en met een drietal mogelijke scenario's voor de inrichting van de Noordvleugelprovincie(de samenvoegingsvarianten).

4.1 Nulvariant

In de nulvariant zijn verschillende afspraken en maatregelen opgenomen die nu nog niet geëffectueerd zijn maar die naar alle waarschijnlijkheid ten tijde van de samenvoeging wel realiteit zijn. Het betreft afspraken die betrekking hebben op drie gebieden, te weten de financiële verhoudingen (geldstromen tussen Rijk en i.c. provincies), veranderingen in de bestuurlijke inrichting en overdracht van taken. In een aantal gevallen gaan bovenstaande financiële effecten gepaard met de overdracht van personeel.

Van elke maatregel hebben wij drie zaken in beeld gebracht:

- Wat is de beoogde bezuiniging bij deze maatregel op het niveau van de totale overheidsuitgaven? Welk aandeel is toe te schrijven aan de drie provincies?
- Wat is het effect op de inkomsten van de drie provincies?
- Wat is het effect op de personele omvang van de drie provincies?

In Bijlage 1 is een uitgebreide uitwerking van alle onderzochte afspraken en maatregelen opgenomen op bovenstaande punten. Wij volstaan hier met een opsomming van die maatregelen die een significante personele impact hebben op de drie provincies.

In Bijlage 1 wordt beargumenteerd dat met de beschreven maatregelen uit de nulvariant een besparing op overheidsuitgaven van € 68 miljoen wordt bereikt die toegerekend kan worden aan de drie provincies. Tezamen betekenen deze maatregelen een verschuiving van middelen waarbij de drie provincies gezamenlijk € 37 miljoen meer inkomsten ontvangen. Zie voor de onderbouwende berekeningen Bijlage 1 en voor een overzicht per maatregel tabel B1.2.

Daarnaast hebben de provincies Utrecht en Flevoland, los van de eventuele samenvoegingen, het beleidsvoornemen om autonoom in te krimpen op de huidige formatie. Flevoland bespaart in de periode tot 2015 16 fte ter uitvoering van een lopend bezuinigingsprogramma. Daarnaast is nog een inkrimping van 26 fte in de periode 2013 – 2017 voorzien middels een herstructureringsprogramma. Utrecht heeft de doelstelling om in 2015 de formatie met circa 88 fte³⁰ omlaag te brengen.

In onderstaande tabel worden de effecten van de nulvariant op de huidige bezetting weergegeven.

³⁰ Om dubbeltelling te voorkomen wordt Jeugdzorg in dit getal buiten beschouwing gelaten. Op deze formatie wordt al gekort in de nulvariant.

Tabel 4-1 bezetting van de ambtelijke organisatie voor en na nulvariant, in fte's

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Totaal
Huidige bezetting ³¹	350 ³²	1.140	771	2.262
Decentralisatie Jeugdzorg ³³	-7	-8	-16	-31
Vorming RUD's ³⁴	0	-108	-62	-170
Opheffen Wgr+	0	0	+55	+55
Decentralisatie Natuur	+24	+50	+26	+100
Autonome inkrimping	-42	0	-88	-130
Totaal effect nulvariant	-25	-66	-85	-176
Bezetting nulvariant	325	1.075	686	2.086

4.2 Samenvoegingsvarianten

Om de effecten van vorming van de Noordvleugelprovincie te bepalen werken wij drie samenvoegingsvarianten uit. Deze dienen in de eerste plaats als denkmodel beschouwd te worden en zijn van belang om de mogelijke schaalvoordeel te kunnen bepalen evenals de huisvestingskosten in de Noordvleugelprovincie.

Samenvoegingsvariant A: regionaal model. 1 bestuur, 3 regionale organisaties

Visie

De eerste variant gaat uit van een centraal provinciebestuur met drie regionale organisaties die zowel beleidsvoorbereiding als -uitvoering doen. De centrale organisatie geeft alleen grove beleids- en financiële kaders. Deze variant is gebaseerd op de visie dat veel problematiek een dusdanig regionaal karakter heeft, dat centrale kaders hier belemmerend kunnen werken. Alleen voor beleidsgebieden waar de inhoud van de problematiek of de schaal van ketenpartners bovenregionaal is, worden beleidskaders centraal vastgesteld. De ondersteunende taken worden alleen centraal georganiseerd voor functies waar schaalvoordelen in de uitvoering evident zwaarder wegen dan argumenten ten aanzien van nabijheid en dergelijke. Te denken valt aan kwetsbare functies zoals bijvoorbeeld ICT voorzieningen.

Gevolgen

De bestuurlijke taken en bijbehorende staftaken vinden centraal plaats. De beleidsvoorbereiding en de uitvoering van ondersteunende taken gebeurt decentraal, tenzij er evidente voordelen van centralisering zijn. De overige zaken blijven decentraal. Dit betekent dat een groot deel van de huisvesting

³¹ Bron: eigen opgave provincies, peildatum 01-01-2013, exclusief externe inhuur.

³² Exclusief 22 fte ten behoeve van derden (Randstedelijke Rekenkamer en Programmabureau West Regio).

³³ Bron: eigen opgave provincies.

³⁴ Bron: eigen opgave provincies, de vorming van de OFGV is reeds verwerkt in de bezetting van Flevoland.

aangehouden wordt, wat als voordeel heeft dat er geen verliezen op de boekwaarde genomen hoeven te worden.

Samenvoegingsvariant B: matrixmodel. 1 bestuur en organisatie, met regiotteams

Visie

Deze visie gaat uit van één centrale organisatie, waar beleidskaders centraal worden vastgesteld. Een aantal vraagstukken kunnen echter vragen om een integrale blik op regionaal niveau. Daarin kan de Noordvleugelprovincie kiezen voor het inrichten van integrale regiotteams. In deze teams is regionale en lokale kennis aanwezig over alle beleidsgebieden van het landsdeel: verkeer en vervoer, natuur, water, milieu en ruimtelijke ordening. Binnen deze teams kunnen medewerkers snel met elkaar en met het regionale netwerk schakelen om regionale vraagstukken snel aan te pakken, zonder dat hier een beslissing van 'centraal' voor nodig is. Deze regionale teams moeten dan voldoende mandaat hebben. Het voordeel is dat hiermee het inherente 'schaalprobleem' opgelost wordt: niet elk beleidsterrein heeft dezelfde schaal. Door integraal werken worden deze verschillende schaalniveaus aan elkaar gekoppeld, mits de regiotteams sterke verbinding met elkaar hebben. Anderzijds wordt stroperige besluitvorming door een te groot landsdeel of centralisatie voorkomen. Nadeel is dat het voor de regionale netwerkpartners onduidelijk kan zijn wie het aanspreekpunt is. Verder zullen er afstemmingsproblemen kunnen ontstaan over mandaten over en weer.

Het is denkbaar om in de inrichting aansluiting te zoeken bij de RUD indeling en dus 5 regiotteams in te richten in de Noordvleugelprovincie.

Gevolgen

Beleidskaders worden centraal vastgesteld, maar dusdanig dat regiotteams slagvaardig kunnen opereren. De beleidsuitvoering gaat dus decentraal. Ondersteunende taken worden centraal georganiseerd, tenzij er taken zijn die zodanig dicht op de lokale uitvoering zitten dat de kwaliteit van die uitvoering er onder lijdt. Decentrale huisvestingskosten kunnen fors omlaag, maar er moeten wel frictiekosten als gevolg van boekwaardeverlies genomen worden.

Samenvoegingsvariant C: centraal model. 1 bestuur en organisatie

Visie

Deze visie gaat uit van één centrale organisatie, vanuit de gedachte dat het voor alle partners helder is waar de zeggenschap en verantwoordelijkheid liggen, namelijk bij de centrale organisatie. Verder worden in deze variant de schaalvoordelen maximaal gerealiseerd. De aanname in deze variant is dat kwaliteit van uitvoering en regionale kennis op centraal niveau voldoende geborgd is en dat nabijheid niet noodzakelijk is. Mogelijk voordeel is dat er in deze variant geen binnengrenzen zijn, en veel problematiek binnen de schaal van het landsdeel zal vallen, wat een integrale blik mogelijk kan maken.

In deze variant zal wel sprake zijn van een grotere fysieke afstand van provincieambtenaren. Dat kan ook resulteren in een in grotere gevoelde afstand met partners in de regio.

Gevolgen

De beleidsvoorbereiding en –uitvoering zijn centraal georganiseerd, zowel organiek als fysiek. Hiermee wordt de verbinding tussen die twee gebieden geborgd. De partners van het landsdeel (waterschappen, ondernemers, natuurbeheerders) hebben één duidelijk aanspreekpunt. Er is echter geen borging van regionale en lokale kennis door nabijheid (waar dit althans noodzakelijk is). Deze moet dan op een andere manier georganiseerd worden door middel van een bereikbaarheidseis: er moet kennis in de centrale organisatie ten aanzien van alle regio's geborgd blijven. Bovendien moet het aantal personen dat deze kennis beheert voldoende bereikbaar zijn voor de partners in de regio ("loketfunctie" gedurende alle kantooruren). Alleen een aantal nadrukkelijk locatiegebonden uitvoeringstaken blijven decentraal (brugwachters, lokaal wegbeheer et cetera). In deze variant zullen de frictiekosten het hoogst zijn, bijvoorbeeld omdat medewerkers niet willen verhuizen en vanwege de noodzaak van het nemen van boekwaardeverliezen op huisvesting.

Mate van centralisatie in de verschillende samenvoegingsvarianten

Op basis van de formatiestaten van de drie provincies hebben wij een verdeling gemaakt tussen centrale en decentrale organisatieonderdelen in de drie samenvoegingsvarianten. Deze verdeling is louter als denkmodel bedoeld. Het geeft een eerste inzicht in de onderlinge verschillen van de gehanteerde samenvoegingsvarianten. Bij de indeling zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Bestuurlijke capaciteit wordt in alle varianten gecentraliseerd.
- Van de ondersteunende capaciteit wordt nog een deel decentraal georganiseerd in samenvoegingsvariant B en met name in samenvoegingsvariant A.
- Leidinggevende capaciteit volgt de bezetting waar leiding aan gegeven wordt.
- De programmatische capaciteit (beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en operationele uitvoering) is in samenvoegingsvariant A decentraal georganiseerd. In samenvoegingsvariant C is iedereen die niet direct voor de uitvoering van zijn/haar taak op locatie moet zijn gecentraliseerd. In de praktijk blijven primair uitvoerenden decentraal (o.a. brugwachters, inspecteurs wegen, technische medewerkers bij wegeninformatie: ca. 5-7%)
- Variant B beweegt in mate van centralisatie meer richting variant C dan A.

Op basis van bovenstaande ontstaat onderstaande denkbeeldige verdeling.

Tabel 4-2 Denkbeeldige verdeling organisatie centraal/decentraal

Samenvoegingsvariant	Centraal	Decentraal
Samenvoegingsvariant A (decentraal)	20%	80%
Samenvoegingsvariant B (regioteams)	70%	30%
Samenvoegingsvariant C (centraal)	95%	5%

5 Interne samenvoegingseffecten

In dit hoofdstuk bespreken we de interne effecten van de vorming van de Noordvleugelprovincie. Deze interne effecten betreffen de provincie als organisatie conform het Analyse kader uit hoofdstuk 3. Dit kader benoemt zowel effecten op de primaire processen, ondersteunende processen als de inzet op programma's. De eerste twee zijn puur apparaatsuitgaven, de derde zowel programma (uitgaven aan beheer en ontwikkeling, subsidies, opdrachten et cetera) als apparaat (het ambtelijk apparaat dat verantwoordelijk is voor deze uitgaven). Daarnaast is er ook nog sprake van huisvestingskosten en frictiekosten (voor zowel personeel als huisvesting).

5.1 Personele omvang Noordvleugelprovincie

De opbouw van de nieuwe Noordvleugelprovincie is geen rechttoe rechtaan optelsom van de drie huidige provincies in de nul situatie. De vorming van de Noordvleugelprovincie maakt het mogelijk om nieuwe keuzes te maken en daarbij te leren van de ervaringen van de huidige drie provincies. Gegeven de aard van het onderzoek is het niet mogelijk om de nieuwe Noordvleugelprovincie van onderaf op te bouwen. Daarom wordt gebruik gemaakt van de kenmerken van de huidige organisaties en de verschillen daartussen om een model van de Noordvleugelprovincie te construeren.

5.1.1 Opbouw Noordvleugelprovincie

Wij bepalen de personele omvang van de Noordvleugelprovincie separaat voor de bestuurlijke en de ambtelijke organisatie.

Bestuurlijke organisatie

Het College van Gedeputeerde Staten (GS) en de Provinciale Staten (PS) van de Noordvleugelprovincie zijn in omvang kleiner dan die van de drie huidige provincies gezamenlijk. Wij bepalen de lasten voor dit deel van de Noordvleugelprovincie op basis van Iv3 informatie.

Tabel 5-1 Ambtsdragers huidig en nulvariant³⁵

	Provincie	Huidig	nulvariant	Vershil
Gedeputeerde Staten	Flevoland	4	3	
	Noord-Holland	7	5	
	Utrecht	4	4	
	<i>Totaal</i>	<i>14</i>	<i>12</i>	<i>-/- 3</i>
Provinciale Staten	Flevoland	39	29	
	Noord-Holland	55	41	
	Utrecht	47	35	
	<i>Totaal</i>	<i>141</i>	<i>105</i>	<i>-/- 36</i>

³⁵ Bron: Wetsvoorstel vermindering aantal ambtsdragers.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie valt uiteen in programmatische capaciteit, ondersteuning en leiding. Ook de Statengriffie wordt apart gelabeld, omdat deze apart in de analyse van Gedeputeerde- en Provinciale Staten terugkomt.

Tabel 5-2. Toedeling Decisio/AEF: bezetting huidige provincies in de nul situatie

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Totaal
Programmatische capaciteit	211 fte	739 fte	504 fte	1.454 fte
Ondersteuning	91 fte	281 fte	134 fte	506 fte
Leiding	17 fte	43 fte	42 fte	102 fte
Statengriffie	6 fte	11 fte	6 fte	23 fte
Totaal	325 fte	1.075 fte	686 fte	2.086 fte

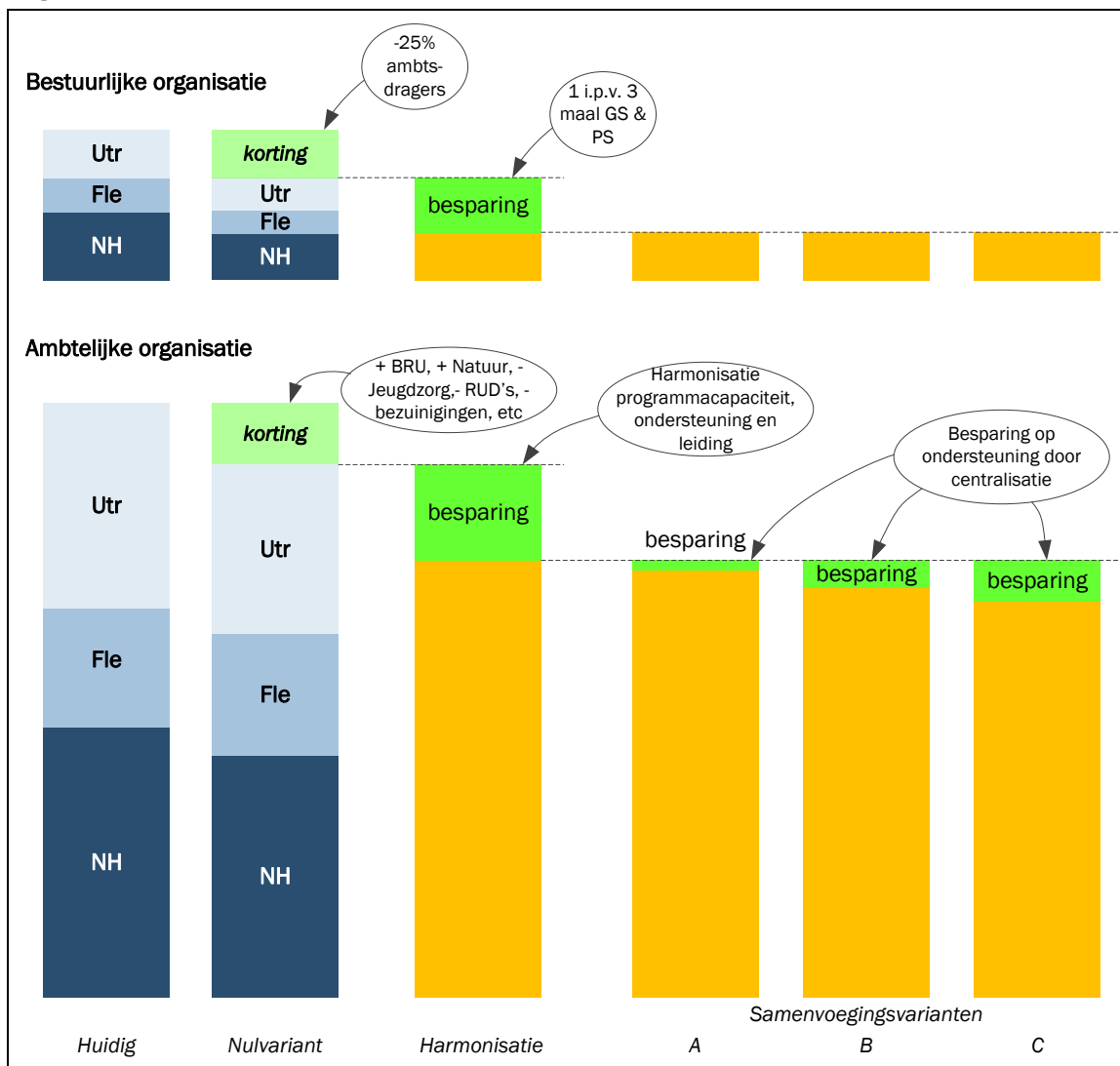
Zoals aangegeven in paragraaf 3.6 is in bovenstaande aantallen de externe inhuur niet meegenomen.

De omvang van de ambtelijke organisatie in de Noordvleugelprovincie bepalen we in twee stappen:

- Harmonisatie-effect door de vorming van één nieuwe organisatie. Door de vorming van de Noordvleugelprovincie ontstaat de mogelijkheid om de organisatie opnieuw in te richten. Bij deze nieuwe inrichting kan worden afgeweken van de huidige organisatiekeuzes en scherper worden gestuurd. Wij maken gebruik van een kentallenanalyse van de huidige provincies om de inrichting van de Noordvleugelprovincie op deze onderdelen te bepalen.
- Schaaffecten als gevolg van centralisatie in de drie samenvoegingsvarianten. Door te centraliseren neemt ook de mogelijkheid toe om de schaaffecten beter te benutten. Om de schaaffecten te bepalen wordt onder andere gebruik gemaakt van beschikbare informatie uit een onderzoek van Seinstra & van der Laar naar de centralisatie van overheadtaken van de drie provincies.

Onderstaande figuur is een schematische weergave van deze benadering.

Figuur 5-1 Structurele personele effecten



5.1.2 Samenvoegingseffecten bestuurlijke organisatie

Door de vorming van de Noordvleugelprovincie is een besparing te realiseren in de reductie van het aantal Gedeputeerden en Provinciale statenleden. Bovendien is er nog maar één voorziening nodig voor bijvoorbeeld de Statenvergadering. Op dit moment wordt circa € 26,3 miljoen³⁶ uitgegeven aan GS en PS voor de drie provincies gezamenlijk. Om een schatting te geven van de kosten die gemoeid zijn met deze post in de Noordvleugelprovincie gebruiken wij een extrapolatie van de Iv3-uitgaven van alle provincies.

De gemiddelde kosten aan GS en PS in euro's per inwoner³⁷ laten een dempend effect zien naar mate de provincie groter wordt. Dat wil zeggen dat de initiële kosten voor het in stand houden van

³⁶ Bron: Iv3 informatie 2009 – 2013 functies GS en PS.

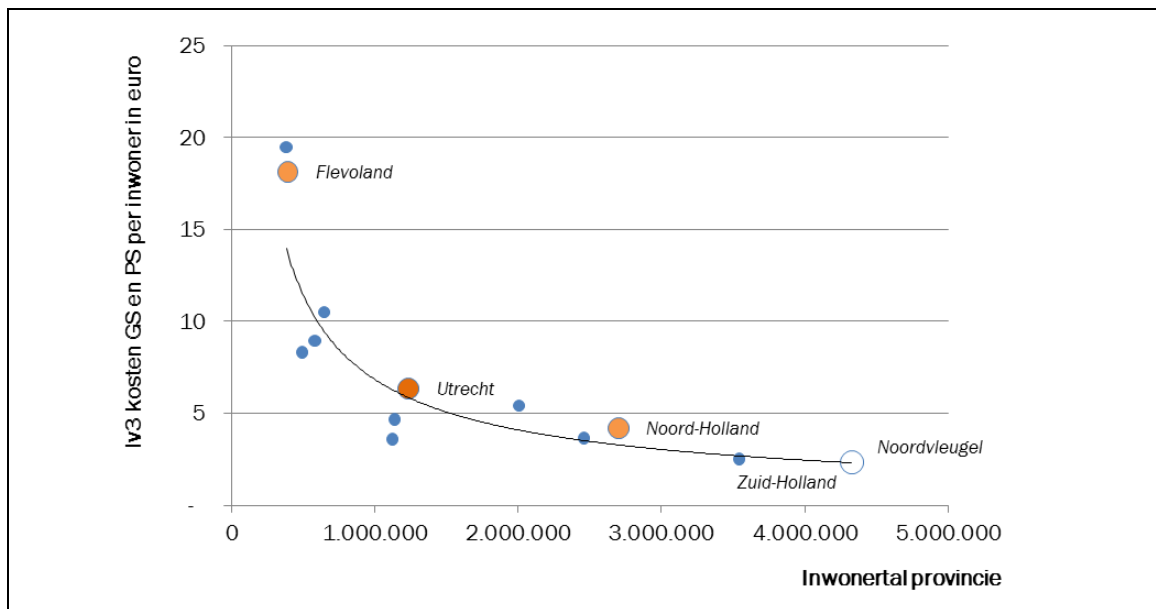
³⁷ gebaseerd op het gemiddelde uitgavepatroon volgens Iv3 functies GS en PS informatie over de periode 2009 – 2013.

GS en PS voor kleine provincies relatief hoger zijn dan voor grote provincies. Deze relatie kan worden uitgedrukt in een statistisch verband³⁸.

Gebaseerd op dit verband bedragen de kosten van de GS en PS van de Noordvleugelprovincie €2,33 per inwoner. Dat betekent dat de totale kosten voor 4,3 miljoen inwoners circa € 10,1 miljoen zouden kunnen bedragen. Om overschatting van de besparing te voorkomen hanteren we echter de gerealiseerde kosten per inwoner in Zuid-Holland (€2,53 per inwoner). Dit resulteert in een kostenniveau van € 10,95 miljoen. Dat betekent een potentiële besparing van € 15,4 miljoen.

Onderstaande grafiek geeft de totale kosten aan GS en PS weer voor alle provincies in de huidige situatie.

Figuur 5-2 Analyse kosten GS en PS op basis van Iv3 uitgaven over 2009 – 2013 voor alle 12 provincies



NB: Onze inschatting ligt lager dan het huidige uitgavenniveau van Noord-Holland volgens Iv3 informatie. Naar onze inschatting heeft dit te maken met een verschil in boekingswijze van Noord-Holland in de Iv3 systematiek. Het separate bestuursgebouw aan de Dreef kan hier de oorzaak van zijn. Door de informatie van alle provincies in de analyse te betrekken wordt zo goed mogelijk voor verschillen in boekingswijzes gecorrigeerd. Overigens zullen in de Noordvleugelprovincie minder gedeputeerden en minder Provinciale Statenleden zijn dan nu in Noord-Holland het geval is door de aankomende wet vermindering ambtsdragers (zie nulvariant). Mede daarom achten wij € 10,95 miljoen een realistische schatting.

Door de Wet vermindering ambtsdragers die in de nulvariant is meegenomen, wordt een deel van de besparing reeds eerder ingeboekt. Bovenstaande analyse betreft immers gerealiseerde uitgaven op

³⁸ Kosten GS en PS per inwoner = $192.254 \times [\text{inwoners provincie}]^{-0.741}$ (R-kwadraat 81%).

het huidige aantal statenleden. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 wordt reeds € 2,5 miljoen bespaard in de nulvariant die niet het gevolg is van de vorming van de Noordvleugel. Hierdoor komt de potentiële besparing op € 12,9 miljoen.

Tabel 5-3 Berekening effect bestuurlijke organisatie

Provincie	Gemiddelde kosten lv3 GS en PS (x € 1 miljoen)	Inwonertal (x 1 miljoen)	Kosten GS en PS per inwoner in euro's
Utrecht	€ 7,8	1,2	€ 6,3
Noord-Holland	€ 11,3	2,7	€ 4,2
Flevoland	€ 7,1	0,4	€ 18,1
Totaal huidig	€ 26,3	4,3	€ 6,1
Noordvleugel	€ 10,9 ³⁹	4,3	€ 2,5
Verschil	€ 15,4		
Verrekening nulvariant ⁴⁰	-/- € 2,5		
Totaal effect	€ 12,9		

NB. Als gevolg van afronding kunnen er kleine verschillen in de optellingen zitten.

5.1.3 Harmonisatievoordeel programmatistische capaciteit

De benodigde programmatistische capaciteit in de Noordvleugelprovincie is afhankelijk van de omvang van de programma's die uitgevoerd moeten worden. De omvang en het kwaliteitsniveau worden mede aan de hand van politieke keuzes vastgesteld. Het meest transparante kengetal hier om toch tot een zekere vergelijkingsmaatstaf te kunnen komen, is het aantal programmatistische fte's in de nul situatie gedeeld door het totale uitgavenniveau van de provincies gecorrigeerd voor de maatregelen in de nulvariant.

³⁹ Uitgaande van het bedrag per inwoner in Zuid-Holland.

⁴⁰ Zie bijlage 1.

Tabel 5-4 Programmatisch capaciteit t.o.v. het totale uitgavenniveau

	Programmatische capaciteit in de nul situatie ⁴¹	Totale uitgaven in de nul situatie ⁴² (x € 1 miljoen)	fte per € 1 miljoen
Flevoland	211 fte	€ 228	0.92
Noord-Holland	739 fte	€ 710	1.04
Utrecht	504 fte	€ 581	0.87
Totaal	1.454 fte	€ 1.520	0.96

Op basis van de analyse in pijler 2 (hoofdstuk 15) is een besparing van 5% van de programmatische capaciteit ingeschat. Hiermee komt het aantal fte per miljoen euro op 0,91 (=0,96 - 5%). Utrecht ligt met 0,89 fte per miljoen euro budget nog lager. Het is aannemelijk dat 0,91 nog een voorzichtige inschatting van het mogelijke besparingspotentieel is. Om echter het besparingspotentieel niet te overschatten wordt in deze maatschappelijke business case gerekend met een bandbreedte van 0,90 tot 0,92 fte per miljoen euro programmabudget. Uitgaande van het gesommeerde huidige uitgavenniveau in de nul situatie van de drie provincies zou de Noordvleugelprovincie tussen 57 en 88 fte programmatische capaciteit minder nodig hebben. Dat leidt tot een besparing tussen € 4,2 en € 6,4 miljoen. Onderstaande tabel geeft deze berekening weer.

Tabel 5-5 Besparingspotentieel programmatische capaciteit Noordvleugel

Uitgaveniveau Noordvleugelprovincie in de nul situatie (x € 1 miljoen)	€ 1.520
Programmatisch fte per miljoen	0,90- 0,92 fte
Omvang programmatische capaciteit na harmonisatie	1.366 – 1.396 fte
Verschil	57 - 88 fte
Besparingspotentieel (x € 1 miljoen)	€ 4,2 - € 6,4

In de periode direct voor en na de samenvoeging zal de Noordvleugelprovincie een aanzienlijke tijds-investering moeten plegen om de bestaande programma's van de drie provincies om te bouwen tot nieuwe programma's voor de gehele Noordvleugelprovincie. Dit extra werk betekent dat het mogelijke voordeel van de programmatische capaciteit niet direct in het eerste jaar gerealiseerd kan worden. Deze druk wordt afgevangen door de herplaatsingsregeling van twee jaar waardoor het voordeel pas twee jaar later genomen wordt (zie personele frictiekosten in paragraaf 5.3.1).

5.1.4 Harmonisatievoordeel ondersteuning en leiding

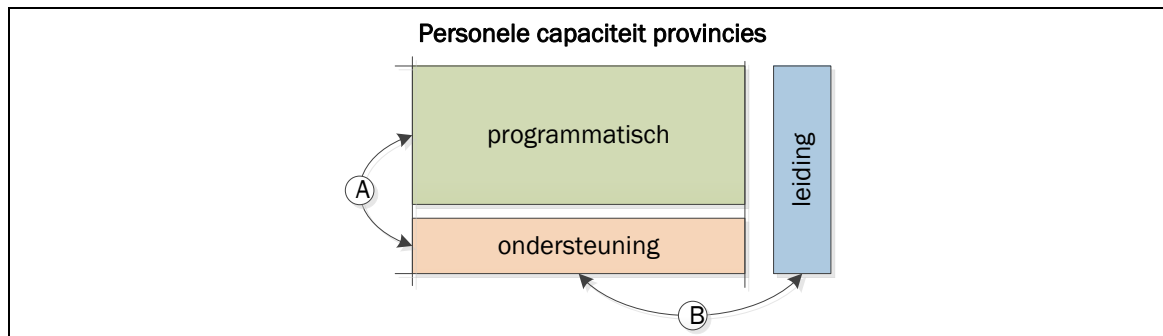
Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 hebben wij de personele capaciteit van de drie provincies ingedeeld in een aantal organieke blokken: programmatisch, ondersteuning en leiding. De verhouding tussen (A) programmatische capaciteit en ondersteunende capaciteit en de verhouding tussen (B)

⁴¹ Zie Tabel 5-2.

⁴² Gebaseerd op de begrote uitgaven volgens Iv3 in 2013 gecorrigeerd voor de maatregelen uit de nulvariant. Deze effecten zijn verdeeld volgens de verhouding in de uitgaven.

programmatische en ondersteunende capaciteit enerzijds en leidinggevenden anderzijds hanteren we om de Noordvleugelprovincie vorm te geven zoals geschetst in figuur 5-3.

Figuur 5-3 Verhoudingsgetallen



De verhouding drukken wij uit in een opslagpercentage. Onderstaande tabel geeft de opslagpercentages weer voor de drie provincies in de nul situatie.

Tabel 5-6 Opslagpercentages, nul situatie

	Ondersteuning	Leiding
	% opslag op programmatische capaciteit	% opslag op programmatische en ondersteunende capaciteit
Flevoland	43%	5,6%
Noord-Holland	38%	4,2%
Utrecht	27%	6,7%

Bepaling opslagpercentages Noordvleugelprovincie

De opslagpercentages voor ondersteuning en leiding lopen uiteen. Deels vallen de verschillen te verklaren door schaafeffecten, deels moet de verklaring ook gezocht worden in keuzes die gemaakt zijn bij de inrichting van de organisatie. Hiermee rekening houdend wordt voor de Noordvleugelprovincie niet het laagste percentage gehanteerd, maar een bandbreedte van 105% tot 120% van het scherpste opslagpercentage. Hiermee wordt voorkomen dat organisatiekeuzes los van hun context worden gezien.

Uitgaande van bovenstaande wordt voor de Noordvleugelprovincie een opslag van 28,3% tot 32,4% voor ondersteuning en 4,4% tot 5,0% voor leiding gehanteerd. Hierbij kiezen wij voor een opslag die hoger is dan de huidige laagste, maar lager dan het huidig gemiddelde. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 en 3 zien wij de vorming van de Noordvleugelprovincie immers niet als een opsomming van de huidige drie provincies, maar als een kans om nieuwe scherpere keuzes te maken.

Onderstaande tabel werkt deze mogelijke besparingen uit in leiding en ondersteunende capaciteit. Wij ramen de mogelijke besparing op € 4,4 - 10 miljoen.

Tabel 5-7 Besparingspotentieel ondersteunende en leidinggevende capaciteit

Omschrijving	Ondersteuning
Capaciteit ondersteuning in de nul situatie ⁴³	506 fte
Programmatische capaciteit na harmonisatie ⁴⁴	1.366 - 1396 fte
Gehanteerde opslag	28,3 - 32,4%
Nieuwe capaciteit (fte)	387 - 452 fte
Besparingspotentieel t.o.v. nulvariant	54 - 120 fte

Omschrijving	Leiding
Capaciteit leiding in de nul situatie ⁴⁵	102 fte
Programmatische capaciteit na harmonisatie ⁴⁶	1.366 - 1396 fte
Ondersteunende capaciteit na harmonisatie ⁴⁷	387 - 452 fte
Gehanteerde opslag	4,4 - 5,0 %
Nieuwe capaciteit (fte)	77 - 92 fte
Besparingspotentieel t.o.v. nulvariant	10 - 25 fte

Besparingspotentieel leiding (x € 1 miljoen) ⁴⁸	€ 1,0 - 2,6
Besparingspotentieel ondersteuning (x € 1 miljoen) ⁴⁹	€ 3,3 - 7,2
Totaal besparingspotentieel (x € 1 miljoen)	€ 4,4 - 10

5.1.5 Centralisatie-effecten ambtelijke organisatie

Door centralisatie kan een verder schaalvoordeel geboekt worden doordat interne afstemming beperkt wordt, kwetsbaarheid verminderd en aansturing scherper kan. Via de provincies hebben wij de concept *business case gezamenlijke bedrijfsvoering* beschikbaar gekregen uitgevoerd door Seinstra Van de Laar B.V.⁵⁰ (vanaf hier kortweg aangeduid met: Seinstra). Dit onderzoek is in opdracht van de drie provincies uitgevoerd. De business case bespreekt de consequenties van inrichting van een Shared Service Center (SSC) voor een groot deel van de bedrijfsvoeringstaken⁵¹ van de provincies.

⁴³ Zie Tabel 5-2.

⁴⁴ Zie Tabel 5-5.

⁴⁵ Zie Tabel 5-2.

⁴⁶ Zie Tabel 5-4.

⁴⁷ Zie Tabel 5-7.

⁴⁸ Op basis van een middensom van € 60.500 per fte.

⁴⁹ Op basis van een middensom van € 104.000 per fte.

⁵⁰ De business case is aan de minister beschikbaar gesteld door de provincies, waarbij een oplegbrief ter nuancering van de resultaten is bijgevoegd.

⁵¹ Onder bedrijfsvoeringstaken verstaat Seinstra; P&O, ICT, financiën, inkoop, facilitaire zaken, juridische zaken en het bij deze functies behorende management en secretariaat. Dit wijkt licht af van de afbakening die wij hanteren waarin de gehele secretariële ondersteuning gelabeld is als ondersteuning en de juridische capaciteit als programmatisch is geboekt. In het algemeen verwachten wij de meeste winst door centralisatie bij de andere ondersteunende functies.

De provincies hebben aangegeven twee belangrijke bezwaarpunten te zien in de rapportage van Seinstra (1) de harmonisering van de verschillende bedrijfsvoeringsprocessen zou te risicovol zijn en (2) huisvesting op een centrale plek zou leiden tot een te grote afstand tussen de bedrijfsvoering en de rest van de organisatie. Deze argumenten zijn van minder belang voor de vorming van de Noordvleugelprovincie. In deze nieuwe organisatie mag verwacht worden dat de bedrijfsvoeringsprocessen en onderliggende ICT structuur sowieso geharmoniseerd moeten worden. Centrale huisvesting van alle ondersteunende diensten is met name in samenvoegingsvariant C aan de orde, maar daarin wordt ook het overgrote deel van de rest van de organisatie gecentraliseerd.

Wel kan gesteld worden dat een organisatie waarin de ondersteunende diensten decentraal georganiseerd blijven minder voordeel zal behalen van de samenvoeging. In het algemeen gesteld; hoe meer taken gecentraliseerd worden hoe meer kans dat het door Seinstra gevonden bezuinigingspotentieel bereikt wordt. Wij houden hierin de mate van centralisatie⁵² aan als maat voor het besparingspotentieel ten opzichte van de Seinstra business case.

Tabel 5-8 Mate waarin centralisatie effect heeft op ondersteunende capaciteit

Variant	Omschrijving	Besparingspotentieel ten opzichte van de Business Case Seinstra (= mate van centralisatie)
Samenvoegingsvariant A	Regionaal model	Beperkt (20%)
Samenvoegingsvariant B	Matrixmodel, regiot teams	Gemiddeld (70%)
Samenvoegingsvariant C	Centraal model	Aanzienlijk (95%)

Seinstra concludeert dat over de hele linie van de bedrijfsvoering een gemiddelde besparing tussen de 22% en 37% haalbaar is voor de besparing op de bedrijfsvoeringsfunctie door vorming van een SSC. Wij nemen de eigen expertschatting van Seinstra, 31%, over als maximaal haalbare besparing bij volledige centralisatie⁵³.

Op basis van de huidige ondersteunende capaciteit (ca. 587 fte) is, uitgaande van de hiervoor benoemde 31% besparing, een theoretisch maximale besparing van ongeveer 182 fte haalbaar. In de nul situatie is echter reeds een korting gerealiseerd door de krimp in Utrecht en Flevoland waarbij de omvang van de ondersteuning met 81 fte wordt teruggebracht. Daarnaast is een volgende korting gerealiseerd in de harmonisatie in paragraaf 5.1.4 ter grootte van 55 tot 120 fte. Dit betekent dat in de bovengrens van de harmonisatie de Seinstra-effecten reeds volledig verwerkt zijn. Alleen bij de ondergrens blijft een besparingspotentieel van 46 fte bestaan. Dat betekent een maximale theoretische besparing van € 2,8 miljoen.

Wij gaan ervan uit dat de mate waarin deze besparing te realiseren is, direct afhankelijk is van de mate van centralisatie in de Noordvleugelprovincie. Onderstaande tabel werkt deze benadering uit. De maximale besparing voor de Noordvleugelprovincie is daarmee € 2,6 miljoen.

⁵² Zie Tabel 4-2.

⁵³ Bron: "Business case Gezamenlijke Bedrijfsvoering", Seinstra van der Laar, 2012, bewerking van tabel op pagina 15.

Tabel 5-9 Besparing bedrijfsvoeringstaken door schaafeffecten, gecorrigeerd voor eerdere besparingen

Huidige omvang ondersteunende diensten	587 fte
Maximale besparing Seinstra	31 %
Maximale besparing in de huidige situatie	182 fte
-/- reeds voorgenomen inkrimping ondersteuning	- 81 fte
-/- ondergrens harmonisatie voordeel ondersteuning	-55 fte
Theoretisch besparingspotentieel	46 fte
Theoretisch besparingspotentieel ⁵⁴ (x € 1 miljoen)	€ 2,9

	Svar A	Svar B	Svar C
Grondslag	20%	70%	95%
Besparing op ondersteunende taken	9 fte	33 fte	45 fte
Besparing (x € 1 miljoen)	€ 0,6	€ 2,0	€ 2,7

De totale omvang van de Noordvleugelprovincie ligt in bovenstaande berekening tussen 1.849 en 1.950 fte. Dat is vergelijkbaar met de omvang van het ambtelijk apparaat van Zuid-Holland in de huidige situatie (1.895 fte⁵⁵)

Tabel 5-10 Omvang Noordvleugelprovincie

	Svar A	Svar B	Svar C
Omvang Noordvleugelprovincie ⁵⁶	1.853 – 1.955 fte	1.853 - 1.931 fte	1.853 - 1.920 fte

5.1.6 Extra structurele personele kosten

Als gevolg van de samenvoeging kan het zijn dat medewerkers verder van hun huis moeten werken dan in de huidige situatie het geval is. Hierdoor ontstaan extra structurele kosten in de vorm van een kilometervergoeding.

Wij gaan uit van een gemiddelde extra reisafstand van 30 kilometer⁵⁷ enkele reistijd per fte in de nieuwe situatie. We rekenen deze toe aan de bezetting die in de verschillende samenvoegingsvarianten gecentraliseerd worden in onderstaande tabel. Gebaseerd op de wettelijke vergoeding van €0,19 per woon-werk kilometer schatten wij de extra reiskosten in op maximaal € 4,8 miljoen bij de meest gecentraliseerde variant (samenvoegingsvariant C).

Wij rekenen geen extra incidentele kosten voor verplichte verhuizingen. Afspraken over vergoedingen van extra woon-werk verkeer als gevolg van reorganisaties zijn ons op dit moment niet bekend.

⁵⁴ Wij gaan uit van een middensom van € 60,5 duizend personele lasten per fte ondersteuning.

⁵⁵ Bron: Provincie Zuid- Holland, Jaarstukken 2011.

⁵⁶ Dit cijfer betreft de bezetting zonder externe inhuur.

⁵⁷ Deze afstand is een aanname van de onderzoekers. Het betreft een gemiddelde, hierin zitten dus ook de medewerkers voor wie de reisafstand gelijk blijft of zelfs afneemt in de nieuwe situatie. De plaats van de uiteindelijke hoofdlocatie is uiteraard bepalend voor de hoogte van de extra reiskosten.

Mochten hier later, in bijvoorbeeld een sociaal statuut, nadere afspraken over gemaakt worden kan het zijn dat deze post structureel of incidenteel verder toeneemt.

Tabel 5-11 Structurele extra reiskosten

	Svar A	Svar B	Svar C
Nieuwe formatie	1.853 – 1.955 fte	1.853 - 1.931 fte	1.853 - 1.920 fte
Grondslag	20%	70%	95%
Extra kilometers (x 1 miljoen)	5,2 – 5,5	18,2 – 18,9	24,6 – 25,5
Extra reiskosten (x € 1 miljoen)	ca. € 1,0	ca. € 3,5	ca. € 4,8

5.1.7 Gesommeerd effect personele organisatie Noordvleugel

De harmonisatie- en centralisatievoordelen in de verschillende samenvoegingsvarianten die behaald kunnen worden op ondersteunende en programmatische capaciteit zijn hieronder samengevat.

Tabel 5-12 Totaal effect personele organisatie Noordvleugelprovincie in fte

	Svar A	Svar B	Svar C
Harmonisatievoordeel (gelijk in alle varianten)		121 - 233	
- programmatisch		57 - 88	
- leiding		10 - 25	
- ondersteuning		54 - 120	
Centralisatievoordeel		9 fte	33 fte
			45 fte
Totaal mogelijke besparing	131 - 233 fte	154 - 233 fte	166 - 233 fte

Tabel 5-13 Totaal effect personele organisatie Noordvleugelprovincie (x € 1 miljoen)

	Svar A	Svar B	Svar C
GS en PS Noordvleugel (gelijk in alle varianten)		€ 12,9	
Harmonisatievoordeel (gelijk in alle varianten)		€ 8,5 - 16,2	
- programmatisch		€ 4,2 - 6,4	
- leiding		€ 1 - 2,6	
- ondersteuning		€ 3,3 - 7,2	
Centralisatievoordeel		€ 0,6	€ 2,0
			€ 2,7
Extra reiskosten	-/- € 1,0	-/- € 3,5	-/- € 4,8
Totaal mogelijke besparing ⁵⁸	€ 21 - 29	€ 20 - 26	€ 20 - 25

De totaal mogelijke besparing ligt daarmee rond de € 20 à 29 miljoen op jaarbasis voor de personele organisatie. In voorgaande tabel is duidelijk te zien dat de reiskosten met name een dempend effect hebben op het te behalen voordeel van de meer gecentraliseerde varianten.

⁵⁸ Zoals aangegeven in paragraaf 5.1.5 is in het maximale harmonisatie-effect geen extra besparing vanuit Seinstra te verwachten. Het centralisatie-effect telt daarom op bij de onderkant van het beoogde harmonisatie-effect.

5.2 Huisvestingslasten Noordvleugelprovincie

Structurele materiële effecten van een eventuele samenvoeging moeten vooral gevonden worden in huisvestingslasten. Zonder een directe uitspraak te doen over welke optie beter is, wordt in kaart gebracht wat de besparingen op huisvestingslasten zijn in verschillende varianten. Wij baseren ons bij de vastgoedanalyse op door de provincies aangeleverd materiaal en algemene marktgegevens (o.a. DTZ Zadelhoff).

Steunpunten

Bij de analyse van de provinciale vastgoedposities zijn de zogeheten steunpunten buiten beschouwing gelaten. De steunpunten dienen als uitvalsbasis voor uitvoerende werkzaamheden (veelal 'verkeer gerelateerd'). In alle denkbare samenvoegingsvarianten zullen deze werkzaamheden centraal worden uitgevoerd. Vooralsnog is er geen aanleiding om te vermoeden dat de uitvoeringslocaties heroverwogen moeten worden. Op een later tijdstip kan dit alsnog gebeuren.

Representatieve locaties

De provincies Utrecht en Noord-Holland beschikken over een of meerdere representatieve locaties. Vanuit 'koud' bedrijfseconomisch oogpunt zijn deze locaties relatief kostbaar en inefficiënt. De representatieve waarde van dergelijke locaties is evenwel groot. Van de totale huisvestingslasten van provincie Utrecht wordt ongeveer 4% bepaald door het Paushuize. In Noord-Holland gaat het om een aantal kantoorvilla's. Exacte gegevens over markt- en boekwaarden zijn niet beschikbaar. In het kader van dit onderzoek zijn deze ruimtes in financieel opzicht buiten beschouwing gelaten. Bij de huisvestingskeuzes die de Noordvleugelprovincie gaat maken, moeten deze ruimtes opnieuw in ogenschouw worden genomen.

Provinciehuizen / (grote) kantoor locaties

De huisvestingslasten (exploitatie en kapitaallasten) bepalen het structurele besparingspotentieel op provinciaal vastgoed. De uiteindelijke besparing is afhankelijk van de gekozen huisvestingsvariant zoals later in deze paragraaf besproken.

Tabel 5-14 Huisvestingslasten provinciehuizen

	Huisvestingslasten provinciehuizen (x € 1 miljoen)	Huuropbrengsten derden (x € 1 miljoen)	Gecorrigeerde lasten (x € 1 miljoen)	Gecorrigeerde las- ten / werkplek
Flevoland	€4,1	€0,4	€3,7	€8.200
Noord-Holland				
- Houtplein	€3,2	-	€3,2	€3.200
- Dreef	€4,3	-	€4,3	buiten beschouwing
- Houtplein + Dreef	€7,5	-	€7,5	€7.450
Utrecht	€6,8	€3,0	€3,8	€4.400
Kengetal huisvestingslasten /werkplek Noordvleugel				€ 4.400 – 6.500

Toelichting op kental huisvestinglasten per werkplek Noordvleugelprovincie

In deze Maatschappelijke Business Case wordt voor de huisvestingslasten een bandbreedte gehanteerd tussen de € 4.400 en € 6.500 per werkplek. De ondergrens is het gerealiseerde bedrag in Utrecht en de bovengrens is het naar aantal werkplekken gewogen gemiddelde van de gerealiseerde bedragen bij de drie provincies.

Hier moet verder worden opgemerkt dat de verschillende locaties uit Tabel 5-14 anders van omvang en aard zijn. Zo is de locatie Houtplein in de kern een kantoorlocatie voor het ambtelijk apparaat. De bestuurlijke organisatie en de statenzaal zijn ondergebracht in het bestuursgebouw aan de Dreef. In Flevoland en Utrecht zijn het bestuurlijk en ambtelijk apparaat in het zelfde pand gehuisvest. Flevoland heeft, als kleinere van de drie provincies, minder werkplekken wat automatisch een opdrijvend effect heeft op de lasten per werkplek. Bepaalde vaste lasten kunnen immers over minder werkplekken worden gedeeld. Dit verklaart de belangrijkste verschillen in bovenstaande tabel.

De uiteindelijke huisvestingskeuzes die gemaakt moeten worden, zijn afhankelijk van verschillende denkbare samenvoegingsvarianten.

- Samenvoegingsvariant C zal op het vlak van huisvesting het maximale besparingspotentieel realiseren. Net zoals op personeel vlak is bij de huisvesting deze maximale besparing mogelijk wanneer voor een nieuwe opbouw van de huisvesting wordt gekozen.
- Samenvoegingsvariant B zal meer op Samenvoegingsvariant C dan op Samenvoegingsvariant A lijken als het over huisvesting gaat. Het besparingspotentieel in deze variant is bepaald op basis van de verhouding centraal-decentraal, die als maat wordt genomen voor de mate waarin besparing op huisvestingslasten mogelijk is. Samenvoegingsvariant B realiseert ongeveer 75%⁵⁹ van de besparing van Samenvoegingsvariant C.
- Samenvoegingsvariant A zal niet veel afwijken van de huidige huisvestingssituatie. Als gevolg van centralisatie van de bestuurlijke organisatie en (een deel van) het ondersteunend apparaat en optimalisatie van de huisvestingsportefeuille (o.a. door verhuring van delen van het gebouw)

⁵⁹ berekening: Samenvoegingsvariant B (70% centralisatie) / Samenvoegingsvariant C (95% centralisatie) = 73,7% = ca. 75%.

moet op termijn een besparing van haalbaar zijn. In deze Maatschappelijke Business Case wordt voor de ondergrens van geen besparing uitgegaan.

Tabel 5-15 Werkplekken per fte

	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Totaal
Huidige bezetting ⁶⁰	372	1140	771	2283
Huidige werkplekken ⁶¹	480	1338	921	2739
Huidige verhouding werkplek/fte ⁶²	1,29	1,17	1,19	1,20

In de verhouding van de huidige werkplekken met de huidige bezetting zit de deeltijdfactor, de flexfactor en het aandeel externe inhuur verdisconteerd. Uitgaande van de gemiddelde verhouding van 1,2 fte en de besparing in fte's die eerder in Tabel 5-9 is bepaald, resulteert dit in een vermindering van ca. 163-283 werkplekken ten opzichte van de huidige situatie. Op basis van de bandbreedte voor huisvestingslasten per werkplek uit Tabel 5-14 wordt vervolgens het besparingspotentieel bepaald.

Tabel 5-16 Besparingspotentieel huisvestingslasten (x €1 miljoen)

	Svar A	Svar B	Svar C
Personele besparing			170-236 fte
Besparing werkplekken (o.b.v. factor 1,2)		75% van Svar C	204-283 pl.
Kosten per werkplek			€4.400-6.500
Besparingspotentieel	€ 0	€ 0,6-1,4	€ 0,9-1,8

Naast huisvestingslasten zijn er nog andere kosten die aan een werkplek gerelateerd kunnen worden. Hierbij valt te denken aan ICT, facilitair management, overige diensten en middelen. Deze overige werkplek gerelateerde kosten zijn hoger als de huisvestingslasten. Per werkplek komt dit omgerekend op circa € 5.200⁶³. Voor de verschillende samenvoegingsvarianten levert dit een besparing op van circa € 0,8 tot 1,5 miljoen.

⁶⁰ Bezetting Flevoland is gecorrigeerd voor Randstedelijke Rekenkamer en aandeel in Programmabureau West Regio.

⁶¹ Een-op-een overgenomen uit opgaaf provincies.

⁶² In dit verhoudingsgetal zitten deeltijdsfactor, flexfactor en aandeel externe inhuur verdisconteerd.

⁶³ NFC Index (meest recente data: 2011) voor prestatievergelijk in vastgoed <http://www.nfcindex.nl>; Provincie Flevoland geeft in een reactie aan werkplek-gerelateerde kosten van € 7.500 per werkplek te realiseren.

Tabel 5-17 Besparingspotentieel overige werkplek gerelateerde kosten (x €1 miljoen)

	Svar A	Svar B	Svar C
Reductie bezetting ⁶⁴	131 - 233 fte	154 - 233 fte	131 - 233 fte
Besparing werkplekken (o.b.v. factor 1,2)	157 - 280 pl.	185 - 280 pl.	199 - 280 pl.
Besparingspotentieel	€ 0,8 - 1,5	€ 1,0 - 1,5	€ 1,0 - 1,5

Samen met de besparing op de huisvestingslasten uit Tabel 5-16 resulteert dit in de volgende structurele besparing.

Tabel 5-18 Mogelijke structurele besparing lasten per werkplek (x €1 miljoen)

	Svar A	Svar B	Svar C
Reductie huisvestingslasten		€ 0,6 - 1,4	€ 0,9 - 1,8
Besparing overige werkplekkosten	€ 0,8 - 1,5	€ 1,0 - 1,5	€ 1,0 - 1,5
Totale besparing werkplek gerelateerde lasten	€ 0,8 - 1,5	€ 1,6 - 2,9	€ 1,9 - 3,3

5.3 Frictiekosten

De vorming van de Noordvleugelprovincie leidt naast structurele effecten ook tot eenmalige/incidentele effecten. Dit betreft kosten die zonder de fusie niet gemaakt zouden zijn en die per definitie extra en tijdelijk zijn. Deze zogeheten frictiekosten worden onderverdeeld in personele en materiële frictiekosten.

5.3.1 Personele frictiekosten ambtelijk apparaat

Met het inkrimpen van de nieuwe provinciale organisatie zullen eenmalige personele frictiekosten gemoeid zijn. In de provincie cao zijn afspraken gemaakt over ontslagen bij reorganisaties. Belangrijk onderdeel hiervan is de herplaatsingsregeling waarbij ambtenaren, wiens functie vervallen is, twee jaar lang een traject doorlopen om in een nieuwe functie terecht te komen. In deze periode worden ook opleidingen en herplaatsingstrajecten ingezet. Wij gaan ervan uit dat op het moment van de bestuurlijke fusie (1-1-2016) ook duidelijkheid is over het boventallige personeel. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 gaan wij uit van 1-1-2017 als datum voor de organisatorische fusie van het ambtelijk apparaat. De herplaatsingsperiode loopt door tot 1-1-2018. In 2017 is het boventallige personeel dus nog volledig in dienst in een gereorganiseerde organisatie. We nemen derhalve de volledige personeelslasten van het boventallig verklaarde personeel op als frictiekosten op in 2017.

De kosten voor flankerend beleid lopen in gedurende de herplaatsingsperiode en ramen wij op € 10 duizend per persoon die boventallig verklaard wordt .

Wij gaan conservatief uit van een normaal verloop in deze periode van 4% per jaar waardoor uiteindelijk 92% van de boventalligen afvloeit. Uit de IPO-personeelsmonitor⁶⁵ blijkt dat de gemiddelde

⁶⁴ zie tabel 5.10.

⁶⁵ IPO Personeelsmonitor Provincies 2011.

diensttijd in Flevoland, Utrecht en Noord-Holland net onder de 12 jaar ligt. Op basis hiervan hebben de vertrekkende ambtenaren gemiddeld recht op een ontslagvergoeding van eenmaal hun jaarsalaris volgens de kantonrechters formule.

Hierna zullen de kosten gaan lopen voor de reguliere, bovenwettelijke en nawettelijke WW volgens de cao. Hiervan vervallen de kosten voor het eerste jaar, die immers door de ontslagvergoeding gedekt zijn. De kosten voor de WW liggen bij de provincie. De duur van de WW is voor provincieambtenaren gemaximeerd op 69 maanden⁶⁶. Uit CBS gegevens⁶⁷ is te construeren dat het aantal mensen dat nog steeds geen baan heeft kunnen vinden na ontslag ongeveer elke zes maanden halveert (45%). Dat cijfer is gebaseerd op een gemiddelde werkzoekende en houdt geen rekening met de relatief hoge leeftijd van provincieambtenaren. Daarnaast is door de crisis de werkgelegenheidssituatie niet verbeterd. Mede daarom lijkt het zinnig om een bandbreedte op te nemen van 25% tot 45% van de werkzoekenden die elke zes maanden een baan vinden in de eerste twee jaar na ontslag en 10% in elke zesmaandelijks periode daarna.

Tabel 5-19 Personele frictiekosten

	Svar A	Svar B	Svar C
Reductie bezetting ⁶⁸	131 - 233 fte	154 - 233 fte	131 - 233 fte
Kosten flankerend beleid ⁶⁹ (x € 1 miljoen)	€ 1,4 - 2,6	€ 1,7 - 2,6	€ 1,8 - 2,6
Kosten herplaatsingstraject (2017) ⁷⁰	€ 9 - 16,2	€ 10,5 - 16,2	€ 11,2 - 16,2
Omvang af te vloeien personeel (92%)	120 - 214 fte	142 - 214 fte	153 - 214 fte
Kosten kantonrechtersformule ⁷¹ (x € 1 miljoen)	€ 6,5 - 11,4	€ 7,4 - 11,4	€ 7,9 - 11,4
Kosten WW ⁷² (x € 1 miljoen)	€ 1,5 - 10,3	€ 1,8 - 10,3	€ 1,9 - 10,3
Totale personele frictiekosten ambtelijk apparaat (x € 1 miljoen)	€ 18,2- 40,1	€ 21,1- 40,1	€ 22,5- 40,1

Onderstaande tabel geeft weer in welk jaar de verschillende personele frictiekosten zullen vallen.

⁶⁶ Bron: opgave provincie Flevoland.

⁶⁷ Bron: statline.cbs.nl – tabel over werkloosheidsduur in 2011.

⁶⁸ Zie Tabel 5-17.

⁶⁹ Bron: ervaringscijfer Decisio/AEF - € 10.000 per persoon gedeeld door een deeltijdfactor van 0,9 = € 11 duizend per fte.

⁷⁰ Personeelslasten op basis van middensommen van 96% van het boventallig personeel.

⁷¹ In deze berekening is gerekend met middensommen van de salarislasten per organieke groep.

⁷² In deze berekening is gerekend met middensommen van de salarislasten per organieke groep en een bandbreedte meegenomen in het aantal mensen dat zesmaandelijks een baan vindt.

Tabel 5-20 Personele frictiekosten ambtelijk apparaat (x € 1 miljoen)

	Jaar	Svar A	Svar B	Svar C
Flankerend beleid	2016	€ 1,4- 2,6	€ 1,7- 2,6	€ 1,8- 2,6
Herplaatsingsperiode	2017	€ 9- 16,2	€ 10,5- 16,2	€ 11,2- 16,2
Ontslagvergoeding	2018	€ 6,2- 11,2	€ 7,2- 11,2	€ 7,7- 11,2
Kosten WW	2019	€ 0,8- 3,6	€ 0,9- 3,6	€ 0,9- 3,6
	2020	€ 0,2- 2,2	€ 0,3- 2,2	€ 0,3- 2,2
	2021	€ 0,2- 1,8	€ 0,2- 1,8	€ 0,2- 1,8
	2022	€ 0,2- 1,4	€ 0,2- 1,4	€ 0,2- 1,4
	2023	€ 0,1- 1,2	€ 0,1- 1,2	€ 0,2- 1,2
	2024	nihil	nihil	nihil

5.3.2 Frictiekosten bestuurlijk apparaat

Voor de afvloeiing van Commissarissen van de Koning en van Gedeputeerde Statenleden rekenen we resp. 0,9 miljoen⁷³ en € 1,5 tot 1,7 miljoen uitgesmeerd over 2016 tot 2020. Dat komt als volgt tot stand:

- De Commissaris van de Koning uit Noord-Holland bereikt op 15 december 2016 zijn pensioengerechtigde leeftijd⁷⁴. Dat betekent dat hij ongeveer 12 maanden Appa uitkering⁷⁵ ontvangt.
- De Commissaris van de Koning uit Utrecht wordt een waarnemer. Aangenomen wordt dat deze aantreedt op 1 juli aanstaande, waardoor deze bij aftreden een ambtstermijn van 2,5 jaar heeft. Bij een waarnemer is de uitkeringsduur gelijk aan de ambtsduur, dus een uitkering van 2,5 jaar.
- De benoeming van de Commissaris van de Koning uit Flevoland loopt tot 1 november 2014. Aangenomen wordt dat hij hierna als waarnemer aanblijft. Hierdoor kan hij aanspraak maken op een verlengde uitkering tot aan zijn pensioengerechtigde leeftijd in 2020⁷⁶. Daarmee geldt voor hem bij aftreden een uitkering van 3 jaar en 2 maanden.
- Aan de vorming van het college GS van de Noordvleugelprovincie zullen nieuwe verkiezingen vooraf gaan. Het is niet aannemelijk dat alle GS van de Noordvleugelprovincie eerder GS lid waren in Flevoland, Noord-Holland of Utrecht. We gaan ervan uit dat er twee á drie GS overgaan naar het nieuwe College GS. In de Colleges van de drie provincies die maximaal 8 maanden in 2015 in functie zijn zitten dan 12 GS leden⁷⁵. Dat betekent dat er 9 á 10 GS moeten afvloeien.
- De leden van het College GS kregen elk minimaal 2 jaar en maximaal 3 jaar en 2 maanden wachtgeld. Aangezien GS een sollicitatieplicht hebben gaan wij er van uit dat een groot deel korter dan twee jaar een beroep doet op een uitkering van de Noordvleugelprovincie. We gaan uit van een gemiddelde uitkeringstermijn van twee jaar voor GS.
- Het maandsalaris van GS leden bedraagt € 7.899,67⁷⁶. Op basis van een uitkering van 80% in het eerste en 70% in het tweede jaar bedraagt de totale uitkering € 165 duizend (inclusief vakantiegeld en dertiende maand) per overtollig GS-lid.

⁷³ We gaan uit van 1-1-2016 als overgangsmoment.

⁷⁴ Uitgaande van een pensioenleeftijd van 65 jaar en 6 maanden op dat moment.

⁷⁵ Appa = Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers.

⁷⁶ Uitgaande van een pensioenleeftijd van 66 jaar.

Onlangs heeft de ministerraad besloten dat de bestaande wachtgeldregelingen voor Provinciale Statenleden geschrapt worden. Dat betekent dat er geen frictiekosten worden meegenomen ten aanzien van Provinciale Statenleden voor de vorming van de Noordvleugelprovincie.

Onderstaande tabel geeft de frictiekosten voor bestuurders weer in de tijd.

Tabel 5-21 Personele frictiekosten bestuurlijk personeel (x € 1 miljoen)

	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Afvoeiingsregeling CdK	€ 0,3	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,1	nihil	€ 0,9
Afvoeiingsregelingen GS	€ 0,8 - 0,9	€ 0,7- 0,8	-			€ 1,5- 1,7
Totale frictiekosten bestuurlijk personeel	€ 1,1 - 1,2	€ 0,9 – 1,0	€ 0,2	€ 0,1	nihil	€ 2,4 – 2,5

5.3.3 Materiële frictiekosten

De belangrijkste materiële frictiekosten zijn (a) het (met verlies) afstoten van vastgoed en (b) de kosten die gemoeid zijn met de verkoop van vastgoed (hoofdzakelijk: leegstand). Daarnaast zijn er nog (c) andere materiële frictiekosten: aanpassingen aan de ICT-infrastructuur, trajecten/projecten om werkwijze van de drie organisaties te harmoniseren, et cetera. Deze overige materiële kosten zijn verderop grof gekwantificeerd.

Ad a. Eenmalig afschrijven op boekwaarde

In de huidige vastgoedmarkt is verkoop van kantoorruimte weinig lucratief. Het verschil tussen boekwaarde en marktwaarde (of eigenlijk: verkoopprijs) moet als eenmalige afschrijving in één keer genomen worden. Voor de waardebeoordeling van een object is een taxatie nodig, maar in de praktijk wordt vaak een inschatting gemaakt: de geschatte waarde is de kapitalisatiefactor vermenigvuldigd met de jaarhuur. Over het algemeen worden panden met een langlopend huurcontract als minder risicovol ervaren. Door de hogere zekerheid en de verminderde kans op leegstand vertaalt zich dat vaak in een hogere aankoopprijs. Panden zonder huurcontract zijn significant minder waard dan panden met een huurcontract. De drie provinciehuizen zijn niet of slechts voor een deel verhuurd aan derden. Hiermee ligt de marktwaarde lager dan in het geval het (gehele) object verhuurd zou zijn.

Onderlinge vergelijkbaarheid

- Noord-Holland heeft voor Houtplein twee taxatiewaardes opgegeven: (1) verkoop waarbij object leeg wordt opgeleverd en (2) verkoop inclusief 10-jarig huurcontract. De verhouding tussen de twee waardes is ongeveer 1:2. Voor de bepaling van de frictiekosten wordt uitgegaan van de taxatiewaarde bij lege verkoop. Van het bestuursgebouw aan de Dreef is geen marktwaarde bekend. Het pand aan de Dreef is bij de bepaling van de eenmalige afschrijving op de boekwaarde derhalve niet meegenomen. Bij de bepaling van de frictiekosten als gevolg van leegstand is het Dreef-gebouw wel meegenomen.

- Utrecht heeft een taxatiewaarde opgegeven. Dit is een taxatie die uitgevoerd is bij de koop van het Fortisgebouw. Wij hanteren de opgegeven waarde, maar merken op dat deze als gevolg van recente marktontwikkelingen als bovengrens moet worden beschouwd.
- Flevoland beschikt niet over een taxatiewaarde en heeft daarom gewerkt met een inschatting op basis van OZB en boekwaarde van investeringen. Ook hier wordt gewerkt met de opgegeven waarde, met de kanttekening dat een lichte aanpassing naar beneden realistisch lijkt.

Op basis van de verhouding tussen 'lege verkoop' en 'verhuurde verkoop' in Noord-Holland is vervolgens een inschatting gemaakt van de marktwaarde van de provinciehuizen in Utrecht en Flevoland.

Tabel 5-22 Afschrijving boekwaarde bij verkoop (x € 1 miljoen)

	Boekwaarde (x € 1 miljoen)	Marktwaarde (x € 1 miljoen)	Resultaat bij verkoop (x € 1 miljoen)
Flevoland	€ 16 ⁷⁷	€ 16 (deels) verhuurd	€ 0
Noord-Holland ⁷⁸	€ 49 ⁷⁹	€ 19 leeg	- € 30
Utrecht	€ 106 ⁸⁰	€ 121 (deels) verhuurd	€ 15

De feitelijke afschrijving op het vastgoed wordt naar alle waarschijnlijkheid geëffectueerd op het moment dat de verkoopprijs bekend is. Aangezien een pand geruime tijd leeg kan staan, zal dat een aantal jaar na 2016 pas ingeboekt kunnen worden. In deze Maatschappelijke Business Case wordt er echter vanuit gegaan dat per 1-1-2016 de eventuele winst/verlies op vastgoed genomen wordt. Dit resulteert in het volgende overzicht.

Tabel 5-23 Afschrijving boekwaarde voor de verschillende samenvoegingsvarianten in de tijd (x € 1 miljoen)

	2016	2017 en verder
Samenvoegingsvariant A	€ 0	-
Samenvoegingsvariant B	-/- €0-15	-
Samenvoegingsvariant C	-/- €0-15	-

Ad b. Friciekosten bij verkoop; leegstand

In de huidige vastgoedmarkt kan het geruime tijd duren voordat een vastgoedobject verkocht is. Los van het prijsdrukkend effect hiervan, lopen tijdens de periode dat een object in de verkoop staat (een belangrijk deel) de huisvestingskosten door. In de praktijk zullen de kosten van een leeg pand lager liggen dan voor een gebouw dat in gebruik is, maar de verschillen zijn beperkt doordat veel kosten (afschrijving, kapitaallasten, onderhoud, beveiliging) doorlopen. Om de frictiekosten niet te onderschatten gebruiken wij de volledige huisvestingskosten alsof het gebouw in gebruik zou zijn.

⁷⁷ Bron: eigen opgave provincie Flevoland.

⁷⁸ Het pand aan de Dreef is niet meegenomen in deze analyse.

⁷⁹ Bron: eigen opgave provincie Noord Holland.

⁸⁰ Bron: eigen opgave provincie Utrecht.

Een verkoopperiode van drie tot vijf jaar is in deze markt geen onrealistische schatting. De courantheid van het pand courant bepaalt in hoge mate de verkooptermijn. Voor de panden in Noord-Holland en Utrecht gaan we uit van een verkoopperiode van drie jaar. Voor het provinciehuis in Lelystad hanteren we een periode van vijf jaar.

Om dubbele huisvestingslasten te voorkomen kan hierop worden geanticipeerd door de startverkoop ruim voor het moment te leggen waarop de nieuwe huisvesting beschikbaar komt. Hierdoor worden frictiekosten met betrekking tot leegstand beperkt. Mocht de verkoop voorspoediger verlopen, dan zal naar een tijdelijke andere locatie moeten worden uitgeweken. Hier hangen uiteraard ook kosten aan. Het is uiteindelijk een risicoschatting welk scenario hiervoor het meest gunstig is. Die inschatting ligt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Tabel 5-24 Frictiekosten leegstand (x € 1 miljoen)

	2015-2016	2017-2019	2020	2021	2022
Samenvoegingsvariant A	€ 0		€ 0		
Samenvoegingsvariant B	€ 0	jaarlijks € 3,7 - 15,0			
Samenvoegingsvariant C	€ 0	jaarlijks € 3,7 - 15,0	€ 3,7	€ 3,7	nihil

Mogelijke huisvestingsscenario's

De Noordvleugelprovincie zal uiteindelijk zelf keuzes moeten maken ten aanzien van de huisvesting. Om enig inzicht te hebben in mogelijke lijnen waar langs deze keuzes zich kunnen voltrekken, schetsen we hier drie huisvestingsscenario's. Het betreft een eerste vingeroefening om voor de drie samenvoegingsvarianten een mogelijke huisvestingssituatie te schetsen.

- *Scenario 1 (t.b.v. samenvoegingsvariant A):* Huidige huisvestings situatie wordt gehandhaafd. Als gevolg van de inkrimping van de totale organisatie zullen verspreid over de drie locaties delen van het vastgoed leeg komen te staan. Verhuring van delen van het gebouw aan derden kan op termijn tot besparingen van de huisvesting leiden.
- *Scenario 2 (t.b.v. samenvoegingsvariant B en C):* De locaties in Haarlem (Houtplein) en Utrecht blijven in gebruik. De locatie in Flevoland wordt verkocht/verhuurd. De totale behoefte aan werkplekken bedraagt ca. 1.970 - 2.080, inclusief 20% opslag voor externe inhuur. Circa 5-7% van deze werkplekken (ca. 100 a 150 plekken) zal op steunpunten gerealiseerd worden. Houtplein in Haarlem en het provinciehuis in Utrecht beschikken (uitgaande van de huidige huurcontracten met derden) over ca. 1.850 werkplekken. De overige werkplekken kunnen gevonden worden in de verschillende locaties aan de Dreef, Paviljoenslaan, Florapark en Frederikspark. Als de huurcontracten met ABN-AMRO en/of VRU in Utrecht aflopen zou een deel van de werkplekken (o.a. Paviljoenslaan, Florapark en Frederikspark) in Haarlem naar Utrecht kunnen verhuizen, waarna deze locaties verkocht kunnen worden.
- *Scenario 3 (t.b.v. samenvoegingsvariant B en C):* In deze variant wordt gezocht naar een nieuwe, centraal gelegen locatie. De huidige kantoorlocaties worden allen, na 3-5 jaar leegstand verkocht. Net zoals in de andere scenario's blijven de steunpunten operationeel.

Uiteraard zijn er nog andere huisvestingsscenario's denkbaar. Zo is geopperd om naast de huidige provinciehuizen een nieuw centraal 'landsdeelhuis' te realiseren. Een nieuwe locatie betrekken die leegstand oplevert in het eigen vastgoed is echter vanuit bedrijfseconomisch perspectief zeker niet optimaal.

Zoals aangegeven in paragraaf 5.2 worden de representatieve panden van de provincies Noord-Holland (Dreef) en Utrecht (Paushuize) niet in de analyse betrokken.

Ad c. Overige materiële frictiekosten

Tot slot zijn er nog overige materiële frictiekosten zoals aanpassingen aan de ICT-infrastructuur, verhuiskosten personeel, tijdelijk toenemende kosten voor woon-werkverkeer, trajecten/projecten om werkwijze van de drie organisaties te harmoniseren, et cetera. Voor deze frictiekosten zijn stelposten opgenomen.

- ICT trajecten systeemintegratie: 7 miljoen conform onderzoek Seinstra (financieel systeem, HRM systeem, administratie en onvoorzien).
- Organisatiekosten gerelateerd aan vorming nieuwe organisatie; o.a. organisatieadvies (bijv. nieuw functiehuis), interim-management, diverse onderzoeken, communicatie/huisstijl: ingeschat op 2 miljoen euro per jaar gedurende 3 jaar.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de in deze business case meegerekende overige materiële frictiekosten en het jaar waarin deze vallen.

Tabel 5-25. Overige materiële frictiekosten (x € 1 miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019
ICT - systeemintegratie	1,0	4,0	2,0	0	0
Organisatiekosten	2,0	2,0	2,0	0	0
Totaal	3,0	6,0	4,0	0	0

5.4 Totaal interne effecten vorming Noordvleugelprovincie

De totale interne effecten van de vorming van de Noordvleugelprovincies laten zich als volgt samenvatten. Het is voorstelbaar dat er bij de structurele personele besparing sprake zal zijn van een zeker ingroei-effect. Dit is voor een belangrijk deel verdisconteerd in de personele frictiekosten. Verder hanteren we een aanlooperperiode van 1 jaar (2016) om de reorganisatie zorgvuldig in de bedden. Zoals eerder aangegeven gaan wij ervan uit dat de bestuurlijke fusie een feit is per 1-1-2016 maar dat de organisaties pas op 1-1-2017 daadwerkelijk fuseren. Wij rekenen wel enige aanloopkosten mee maar rekenen pas met personele frictiekosten ná de organisatorische fusie.

Tabel 5-26 Gesommeerd overzicht van structurele baten en incidentele lasten (x € 1 miljoen)

	Samenvoegingsvariant A	Samenvoegingsvariant B	Samenvoegingsvariant C
Structurele baten			
- GS & PS	€ 13	€ 13	€ 13
- Ambtelijk apparaat	€ 8 - 15	€ 7 - 13	€ 6 - 12
- Materiële lasten	€ 0,8 - 1,5	€ 1,6 - 2,9	€ 1,9 - 3,3
Totaal	€ 22 - 30	€ 22 - 29	€ 22 - 28
Incidentele lasten			
- Personele frictiekosten	€ 21 - 43	€ 24 - 43	€ 25 - 43
- Materiële frictiekosten	€ 13 - 13	€ 32 - 73	€ 32 - 73
Totaal	€ 34 - 56	€ 55 - 115	€ 56 - 115
Terugverdientijd	2 jaar	3 á 4 jaar	3 á 4 jaar

Voor het overzicht hebben wij in onderstaande tabellen de baten en lasten uitgezet in de tijd.

Tabel 5-27 Totale interne effecten samenvoeging t.o.v. nulvariant in de tijd (x € 1 miljoen)⁸¹

Samenvoegingsvariant A						
Jaar	Structurele besparingen			Incidentele lasten		Totaal
	GS+PS	Personeel overig	Materieel overig	Personeel	Materieel	
2016	€ 13	nihil	nihil	€ 3 - 4	€ 3	€ 7 - 8
2017	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 10 - 17	€ 6	€ -1 - 14
2018	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 6 - 11	€ 4	€ 7 - 20
2019	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 1 - 4		€ 19 - 29
2020	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 0 - 2		€ 20 - 30
2021	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 0 - 2		€ 20 - 30
2022	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 0 - 1		€ 21 - 30
2023	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	€ 0 - 1		€ 21 - 30
2024	€ 13	€ 8 - 15	€ 1	nihil		€ 22 - 30

⁸¹ Bij het tegenlezen door de provincies van deze rapportage is opgemerkt dat kosten en inkomsten uit deze tabel contant gemaakt zouden moeten worden. Aangezien de afschrijvingen ineens worden genomen en de overige kosten en/of besparingen in de tijd geïndexeerd zouden moeten worden voor toekomstige prijsstijgingen alvorens ze contant te maken, is het effect van een NCW berekening in dit geval nihil.

Samenvoegingsvariant B						
Jaar	Structurele besparingen			Incidentele lasten		Totaal ⁸²
	GS+PS	Personeel overig	Materieel overig	Personeel	Materieel	
2016	€ 13	nihil	nihil	€ 3 - 4	€ 3 - 18	€ -8 - 8
2017	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 11 - 17	€ 6	€ -1 - 12
2018	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 7 - 11	€ 8 - 19	€ -8 - 14
2019	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 1 - 4	€ 4 - 15	€ 3 - 24
2020	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 0 - 2	€ 4 - 15	€ 5 - 25
2021	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 0 - 2	€ 4 - 4	€ 16 - 25
2022	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 0 - 1	€ 4 - 4	€ 16 - 25
2023	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	€ 0 - 1	€ 0 - 0	€ 21 - 29
2024	€ 13	€ 7 - 13	€ 2 - 3	nihil	nihil	€ 22 - 29

Samenvoegingsvariant C						
Jaar	Structurele besparingen			Incidentele lasten		Totaal
	GS+PS	Personeel overig	Materieel overig	Personeel	Materieel	
2016	€ 13	nihil	nihil	€ 3 - 4	€ 3 - 18	€ -8 - 7
2017	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 12 - 17	€ 6 - 6	€ -2 - 10
2018	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 8 - 11	€ 8 - 19	€ -9 - 12
2019	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 1 - 4	€ 4 - 15	€ 3 - 23
2020	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 0 - 2	€ 4 - 15	€ 4 - 24
2021	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 0 - 2	€ 4 - 4	€ 16 - 24
2022	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 0 - 1	€ 4 - 4	€ 16 - 24
2023	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	€ 0 - 1	nihil	€ 21 - 28
2024	€ 13	€ 6 - 12	€ 2 - 3	nihil	nihil	€ 22 - 28

⁸² De bandbreedte van het totaal is bepaald als som van de minimale structurele baten minus de maximale incidentele lasten als ondergrens en de som van de maximale structurele baten minus de minimale incidentele lasten.

6 Inkomsten Noordvleugelprovincie

In de hoofdstuk 5 hebben wij de effecten van een samenvoeging op de apparaatskosten besproken. Daarnaast zijn er effecten op inkomsten en uitgaven van provincies. De inkomsten hangen immers af van de uitkeringen vanuit het Rijk, de belastingeninkomsten (opcenten Motorrijtuigenbelasting, kortweg MRB) en de overige eigen middelen. Voor de uitgaven maken wij gebruik van een analyse van de huidige uitgaven en de omvang die hiervan objectief te verklaren is

Voordat wij deze effecten in beeld brengen, leggen wij eerst de essentie van de werking van het Provinciefonds uit.

6.1 Werking Provinciefonds

Het Provinciefonds (PF) is een hoofdstuk op de Rijksbegroting dat middelen uit de schatkist ter beschikking stelt aan provincies om hun taken naar behoren uit te voeren. De doelstelling van het PF is volgens dit begrotingshoofdstuk tweeledig:

- het PF moet de provincies voorzien van voldoende financiële middelen voor het uitvoeren van hun taken (volume)
- het PF moet de beschikbare financiële middelen over provincies zodanig verdelen dat elk van de provincies hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenpakket kan leveren tegen globaal gelijke lastendruk.

Om dit te bewerkstelligen is de algemene uitkering uit het PF voor elk van de provincies de uitkomst van de volgende formule, die wij hierna kort toelichten⁸³:

Algemene uitkering PF = uitgavenijpunten – fictieve opbrengsten opcenten MRB – verevening opbrengsten overige eigen middelen (OEM)⁸⁴

De toevoeging ‘fictief’ bij ‘opbrengsten uit de opcenten MRB’ slaat op het feit dat het gehanteerde rektarief lager ligt dan het laagste tarief van de 12 provincies. Hiermee wordt voorkomen dat de systematiek provincies dwingt tot het verhogen van hun belastingtarief. Voor de opbrengsten uit de OEM wordt in de systematiek uitgegaan van een fictief rendement van 3% op de gerealiseerde opbrengst van de verkoop van energiebedrijven. Van dit rendement wordt 35% verevend via het onderdeel ‘OEM/Ontwikkel’. Op deze manier zorgt de systematiek ervoor dat ‘rijke’ provincies aan ontwikkeltaken meer van deze eigen middelen inzetten dan ‘arme’ provincies. Het rekening houden met deze opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven en het onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken is geïntroduceerd bij de herijking van het PF in 2012.

⁸³ De werkelijke systematiek zit iets technischer in elkaar, maar de versimpelde weergave in de tekst geeft de essentie goed weer.

⁸⁴ Er wordt uitgegaan van een bepaald niveau; de feitelijke ontwikkeling speelt geen rol.

De uitgavenijpunten sluiten aan bij de kosten van provincies en de structuurkenmerken (kostenverklarende factoren) die hierbij een rol spelen. De maatstaven in het PF weerspiegelen deze structuurkenmerken en geven weer wat het objectief (op basis van die structuurkenmerken objectief) te verklaren uitgavenpatroon van een provincie is. Het PF is verdeeld in een aantal clusters, die elk (gedeeltelijk) andere maatstaven kennen. In onderstaande tabel staan enkele voorbeelden.

Tabel 6-1 Maatstaven in het uitgavenijpunt voor beheer- en ontwikkeltaken

Uitgavenccluster	Maatstaven in uitgavenijpunt o.a.:
Bestuur	Inwoners
Verkeer en Vervoer	Woonruimten, oppervlakte water, gewogen weglengte, oeverlengte
Water en Milieu	Oppervlakte land en water, oeverlengte, aantal BRZO ⁸⁵ -inrichtingen
Natuur en Recreatie	Inwoners, oppervlakte
Economische Zaken	Oppervlakte land en bedrijventerreinen, inwoners, banen, banen stuwende werkgelegenheid
Volkshuisvesting & Ruimtelijke ordening	Oppervlakte land, woonruimten, inwoners groei- en krimpgebieden
Voorzieningen	Inwoners (totaal en landelijk gebied), jongeren

Voor elk van deze maatstaven is op basis van een verschillenanalyse en bestuurlijk erkende uitgavenniveaus een gewicht in euro's bepaald. Vermenigvuldiging van maatstaven met deze gewichten en de uitkeringsfactor van het PF⁸⁶ levert dan het uitgavenijpunt in euro's voor het betreffende beleidscluster. Zo wordt voor elk beleidscluster het bedrag van het objectief verklaarbaar uitgavenpatroon verkregen, op basis waarvan de uitkering uit het PF wordt bepaald met de hierboven genoemde rekensom.

6.2 Inkomsten provincies

6.2.1 Provinciefonds

Het PF houdt rekening met het verschil in schaalgrootte door een vaste voet te hanteren voor een aantal clusters⁸⁷. Ter illustratie een extreem voorbeeld: een provincie met nul inwoners zal toch een bestuurlijk apparaat moeten onderhouden, gezien de wettelijke taken. Hoe groter een provincie is, hoe minder de vaste voet een rol speelt. Dit betekent dat letterlijk volgen van de systematiek van het PF leidt tot een rekensom waarin een Noordvleugelprovincie slechts eenmaal de vaste voet toegekend krijgt in plaats van de huidige driemaal (Utrecht, Noord-Holland, Flevoland). In onderstaande tabel is weergegeven wat het effect is van de samenvoeging op de maatstaven en op de totale uitkering van het PF⁸⁸.

⁸⁵ Besluit Rampen en Zware Ongevallen.

⁸⁶ De uitkeringsfactor zorgt ervoor dat het product 'maatstaven x gewichten' gelijk is aan het beschikbare budget voor het PF in de Rijksbegroting.

⁸⁷ Te weten: Bestuur, Water en Milieu, Economische Zaken, Volkshuisvesting en RO, Voorzieningen.

⁸⁸ Naast de algemene uitkering op basis van maatstaven, die in de tekst is uitgelegd, kent het totale PF ook integratie- en decentralisatie-uitkeringen toe, welke op een andere manier worden vastgesteld.

Tabel 6-2 Effect uitkering Provinciefonds⁸⁹

	Uitkering PF 2012 (x € 1 miljoen)
Utrecht	149
Noord-Holland	130
Flevoland	79
Totaal	358
Noordvleugelprovincie (1x vaste voet)	324
Verschil wel/geen fusie	- 34

Deze besparing als gevolg van het handhaven van de huidige PF-systematiek mag niet opgeteld worden bij de mogelijke besparing op apparaatskosten. Deze € 34 miljoen horen immers bij de effecten op de *inkomsten* terwijl de apparaatskosten bij de *kosten* horen. Verder is dit bedrag een benadering, omdat de maatstaven 'inwoners landelijk gebied' (negatief) en 'gewogen weglengte' (positief) een klein effect zullen hebben.

De conclusie is dat het letterlijk volgen van de systematiek van de ijkpunten PF leidt tot een vermindering van de uitkering voor een Noordvleugelprovincie van ongeveer € 34 miljoen⁹⁰. De inhoudelijke reden hiervan is een in de systematiek ingevlochten schaafeffect: hoe klein een provincie ook is, er zullen altijd bepaalde kosten gemaakt moeten worden. Of deze korting daadwerkelijk doorgevoerd wordt, en zo ja, op welke wijze en hoe dit doorwerkt op andere provincies, is een politiek-bestuurlijke keuze. Hier is alleen in beeld gebracht wat het gevolg is van het handhaven van de huidige systematiek van het PF voor de Noordvleugelprovincie.

6.2.2 Opcenten Motorrijtuigenbelasting

De provincies hanteren elk een eigen tarief voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (opcenten MRB), die overigens door de Belastingdienst geïnd worden. De Noordvleugelprovincie zal echter één tarief moeten hanteren. Dat heeft vanzelfsprekend invloed op de inkomsten vanuit de opcenten MRB. In onderstaande tabel zijn de huidige tarieven en opbrengsten weergegeven. Op basis van de gehanteerde tarieven worden in de tabel daarna enkele varianten bepaald.

⁸⁹ Uitkering PF inclusief Decentralisatie- en Integratie-uitkeringen, zie Decemercirculaire PF 2012.

⁹⁰ Dit bedrag valt vrij voor alle provincies omdat het ijkpuntenvolume wel met € 34 miljoen afneemt, maar het PF niet. De korting op het PF als gevolg van de invoering van landsdelen is immers al ingeboekt in de Rijksbegroting. Als gevolg van deze herverdeling zal elke provincie iets meer dan 2% meer krijgen.

Tabel 6-3 tarieven en gerealiseerde opbrengsten opcenten MRB

Opbrengst opcenten MRB	Tarief MRB 2012 ⁹¹ (€)	Volume MRB ⁹² (x € 1 miljoen)	Opbrengst opcenten MRB (x € 1 miljoen) ⁹³
Utrecht	72,6	1,48	107,2
N-Holland	67,9	2,84	192,7
Flevoland	76,6	0,61	46,7
Totaal	70,4	4,93	346,6

Hieronder zijn de gevolgen van enkele plausibele keuzes weergegeven.

Tabel 6-4 Varianten tarieven opcenten MRB

MRB Noordvleugel	Tarief MRB	opbrengst	Vershil t.o.v. huidig (x € 1 miljoen)
Hoogste tarief	76,6	377,1	30,6
Middelste tarief (Utrecht)	72,6	357,5	10,9
Gemiddeld tarief	70,5	346,6	0,0
Laagste huidig tarief	67,9	334,3	-12,2
Rekentarief in PF	65,9	324,5	-22,1

Het moge duidelijk zijn dat hier een maatschappelijk effect is dat door burgers (preciezer: autobezitters) gevoeld wordt, namelijk een lastenverlichting of –verzwaring.

De keuze voor een tarief is echter afhankelijk van politiek-bestuurlijke keuzes ten aanzien van de omvang van het eigen belastinggebied van provincies, de maximaal acceptabele lastenverhoging dan wel de haalbare lastenverlichting et cetera. In deze varianten is alleen uitgerekend wat het financiële gevolg van een keuze is.

6.2.3 Specifieke en Doeluitkeringen

De provincies ontvangen een aantal specifieke uitkeringen en brede doeluitkeringen. Hiervan is de belangrijkste de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (kortweg: BDU V&V). Uit gesprekken met de betrokken vakdepartementen blijkt dat er geen aanleiding is om te verwachten dat omvang en verdeling van deze geldstromen anders wordt bij de vorming van de Noordvleugelprovincie. Hier zijn ook geen voorgenomen besluiten over. Daarom wordt in deze business case aangenomen dat deze geldstromen voor een samengevoegde provincie gelijk zijn aan de som van de huidige geldstromen⁹⁴.

⁹¹ Bron: CBS Statline, Provincies: tarieven opcenten.

⁹² Decembercirculaire PF 2012.

⁹³ Verschillen in de decimalen zijn ontstaan door afrondingsverschillen.

⁹⁴ Voor de BDU-V&V geldt overigens in de Nulvariant een herverdeling van Bestuur Regio Utrecht naar de provincie Utrecht; zie de Bijlage. Verder gaat mogelijk een klein stukje van Flevoland (Almere) naar de te vormen vervoerregio Amsterdam-Almere. Hier is echter nog geen besluitvorming over.

6.2.4 Inkomsten overige eigen middelen (OEM)

Voor de inkomsten uit overige eigen middelen (voor een belangrijk deel bestaande uit inkomsten uit de verkoop van energiebedrijven) geldt dat die in een fusieprovincie een optelsom zijn van de OEM van de individuele provincies. Naast de mogelijke effecten in de nulvariant (schatkistbankieren, wet HOF) is er geen reden te veronderstellen dat de samenvoeging een effect zal hebben. Daarom wordt in deze business case aangenomen dat de inkomsten uit OEM voor een samengevoegde provincie gelijk zijn aan de som van de huidige.

7 Bandbreedte programma-uitgaven Noordvleugelprovincie

Bij de vorming van de Noordvleugelprovincie ontstaat ruimte om nieuwe keuzes te maken in de besteding van middelen en gewenste dienstverleningsniveaus. De eerste reden is dat er een nieuwe politieke situatie ontstaat als de Noordvleugelprovincie tot stand komt. Een mogelijke tweede reden kan zijn dat een Noordvleugelprovincie een andere rol kan nemen (autoriteit vs. intermediair, zie Hoofdstuk 2). Deze analyse geeft een bandbreedte aan van de theoretische ruimte voor besparingen op programma uitgaven in de nieuwe provincie. Hiervoor dienen wel politieke keuzes gemaakt te worden.

Nota bene:

Een besparing op programma-uitgaven is niet eenduidig als een effect van de vorming van de Noordvleugelprovincie te beschouwen. Deze mag dus ook niet zomaar opgeteld worden bij de effecten op apparaatskosten. Bovendien zijn de belangrijke grootheden hierin (politieke situatie en daaruit mogelijk voortvloeiende besparingen) weliswaar gerelateerd, maar niet hetzelfde. Daarom formuleren wij de uitkomst van dit onderdeel als een bandbreedte en als een potentieel.

De opbouw van de redenering is als volgt:

- eerst tonen we aan dat de ijkpuntensystematiek van het PF bruikbaar is om objectiveerbare besparingen op de programma-uitgaven van een Noordvleugelprovincie te ramen,
- vervolgens laten we zien dat voor de drie samenstellende provincies gezamenlijk geen sprake is van budgettaire krapte. Dit betekent dat er een besparingspotentieel kan zijn,
- aan de hand van het onderzoek van de Raad voor de Financiële Verhoudingen bepalen we tot slot een voorzichtige bandbreedte van dit besparingspotentieel.

7.1 Gebruik Ijkpuntensystematiek om programma uitgaven te toetsen

De uitgaven van provincies worden voor een groot deel ingegeven door programma-uitgaven. Deze zijn het resultaat van politieke en bestuurlijke keuzes. Als de keuzes in programma uitgaven voor de Noordvleugelprovincie een optelsom wordt van het huidige beleid van de drie provincies, dan zal er geen besparing zijn. Als een samenvoeging van provincies echter tot nieuwe afwegingen leidt ten aanzien van inzet, doelmatigheid, et cetera dan kan dit leiden tot een verandering in programma-uitgaven. Om deze bandbreedte in te kunnen schatten, maken wij gebruik van de ijkpuntensystematiek⁹⁵.

7.2 Geldigheid analyse

Om een analyse op basis van uitgavenijkpunten te kunnen maken, is het nodig om eerst aan te tonen dat dit methodologisch correct is. Als de nieuwe fusieprovincie immers veel groter is dan de andere, is het twijfelachtig of de ijkpunten, die bepaald zijn voor veel kleinere eenheden, een goede

⁹⁵ Zie paragraaf 6.1 over de werking van het provinciefonds.

maat zijn voor de Noordvleugelprovincie. Hieronder laten wij voor een aantal maatstaven zien wat het verschil is van de fusieprovincie ten opzichte van de grootste binnen die maatstaf.

Tabel 7-1 Vergelijking provincies o.b.v. belangrijkste maatstaven

Maatstaf ⁹⁶	Noordvleugel	Huidige grootste	Huidige kleinste
Inwoners (miljoen)	4,3	3,6	Z-Holland
Opp. land (1.000 ha)	546	497	Gelderland
Inrichtingen BRZO ⁹⁷	94	174	Z-Holland
Oeverlengte (km)	253	181	Z-Holland
Woonruimten (miljoen)	2,0	1,7	Z-Holland
Gewogen weglengte (km)	3.345	2.463	Gelderland
Bedrijventerreinen (1.000 ha)	15	15	Z-Holland

Uit bovenstaande tabel is de conclusie te trekken dat in veel gevallen de Noordvleugelprovincie de grootste zal zijn, maar per maatstaf nog steeds in dezelfde ordegrootte valt als de huidige grootste (van desbetreffende maatstaf). Verder is het duidelijk dat de verschillen tussen de *huidige* grootste en *huidige* kleinste vele malen groter zijn. Anders gezegd: de Noordvleugelprovincie lijkt veel meer op de huidige grootste provincies (per maatstaf) dan de huidige twaalf provincies op elkaar lijken. De verschillen tussen de huidige provincies zijn in het verleden echter geen bestuurlijke of methodologische belemmering geweest om de ijkpuntensystematiek van toepassing te verklaren. Daarom mogen we de uitgaven van de Noordvleugelprovincie analyseren aan de hand van de huidige maatstaven, gewichten en uitgavenijkpunten.

7.3 Ijkpuntenanalyse: geen sprake van 'insnoeren en uitbuiken'

Voor de ijkpuntenanalyse maken we gebruik van Iv3 informatie. De informatie over provinciale uitgaven vergelijken we op Noordvleugel-niveau met de ijkpunten uit het provinciefonds. Voor deze vergelijking corrigeren we één-op-één de uitgaven en de ijkpunten voor de maatregelen uit de nulvariant⁹⁸.

Onderstaande tabel laat de uitgavenijkpunten⁹⁹ zien in de nul situatie. Hierbij is rekening gehouden met taakoverdrachten e.d. die invloed hebben op het PF en is gecorrigeerd voor het wegvallen van tweemaal de vaste voet. Daarnaast verrekenen we de Integratie- en Decentralisatie- uitkeringen, om recht te doen aan extra taken die in overleg met het Rijk door provincies uitgevoerd worden.

⁹⁶ Bron: CBS Statline, Maatstaven Financiële Verhoudingswet en Decemercirculaire PF 2012.

⁹⁷ Besluit Risico's Zware Ongevallen.

⁹⁸ Zie bijlage 1 voor nadere uitwerking van de nulvariant.

⁹⁹ In deze ijkpunten is ook rekening gehouden met ontwikkeltaken die provincies doen; hierbij zijn de maatstaven en bijbehorende bedragen voor de ontwikkeltaken in de Decemercirculaire Provinciefonds 2012 gebruikt.

Tabel 7-2 IJkpunten in de nulvariant op clusterniveau

	Best.	V&V	W&M	N&R	EZ	VHRO	Voorz.	Totaal
Oude ijkpunten								
NH + UT + FL	54,6	124,5	61,2	22,8	34,0	39,2	74,3	410,7
IU's en DU's ¹⁰⁰	3,5	1,1	10,8	99,5	13,3	11,1	8,2	147,6
<i>Correcties Nulvariant</i>								
Fin. verhoudingen ¹⁰¹	-1,9	-4,2	-2,1	-0,8	-1,2	-1,3	-2,5	-14,0
Taakoverdrachten ¹⁰²	-2,0	108,0		32,0			-24,0	114,0
Ijkpp incl. nulvariant en 3x vaste voet	54,3	229,4	69,9	153,5	46,2	48,9	55,9	658,3

Bovenstaande ijkpunten kunnen we nu per cluster vergelijken met de begrote lasten minus de begrote baten¹⁰³, uit opgetelde begrotingen van de provincies Utrecht, Noord-Holland en Flevoland voor 2012. Ook hier corrigeren we voor maatregelen uit de nulvariant zoals die in lv3 gerapporteerd zijn.

Tabel 7-3 Lasten minus baten op clusterniveau in de nulvariant

	Best.	V&V	W&M	N&R	EZ	VHRO	Voorz.	Totaal
Saldo lasten baten								
NH + UT + FL 2012	65,9	242,6	78,0	92,9	34,2	53,3	117,8	684,6
<i>Correcties Nulvariant</i>								
Fin. verhoudingen ¹⁰⁴	-1,9	-4,2	-2,1	-0,8	-1,2	-1,3	-2,5	-14,0
Taakoverdrachten ¹⁰⁵	-2,0	108,0		32,0			-24,0	114,0
Saldo lasten / baten in nulvariant	62,1	346,3	75,9	124,1	33,0	52,0	91,2	784,6

Uit het verschil tussen Tabel 7-2 en Tabel 7-3 kunnen conclusies getrokken worden, hoewel toevoegingen en onttrekkingen aan reserves niet zijn meegenomen en er mogelijk ook boekingsverschillen zijn. Er kan namelijk wel geconstateerd worden dat op bijna elk cluster significant meer wordt uitge-

¹⁰⁰ Dit zijn alle integratie- en decentralisatie-uitkeringen, exclusief de DU 'OEM Ontwikkel', omdat bij deze laatste uitgegaan wordt van een fictieve, genormeerde inzet van provinciale eigen middelen en dus niet 'hard' is. De andere DU's en IU's zijn wel afgesproken en reële bedragen. Bron: Decembercirculaire PF 2012.

¹⁰¹ Totaal van 14 miljoen (compensatie niet afschaffen BCF) verdeeld naar rato van de omvang van de ijkpunten.

¹⁰² Excl. BDU Jeugdzorg, omdat die volledig buiten het PF om gaat. De BDU Verkeer en Vervoer is wel meegenomen, omdat deze aan het PF wordt toegevoegd.

¹⁰³ Voor het cluster Verkeer en Vervoer is de BDU bijvoorbeeld een baat. In de tabel staan dus de lasten voor dit cluster minus de BDU-gelden.

¹⁰⁴ Zie noot bij vorige tabel.

¹⁰⁵ Idem.

geven dan het ijkpunt¹⁰⁶. Dat betekent dat er geen sprake is van het effect van 'insnoeren en uitbuiken'¹⁰⁷, zie tekstvak.

Insnoeren en uitbuiken

De term 'insnoeren en uitbuiken' wordt gebruikt voor het effect dat in gemeenten met een hoge kostenstructuur op een bepaald beleidsterrein verdringing van andere uitgaven optreedt. Een voorbeeld: gemeenten met een zwakke sociale structuur zullen hogere uitgaven hebben aan het sociale domein. Als zij dit verschil niet kunnen aanzuiveren uit eigen middelen zullen ze minder uitgaven doen aan andere beleidsterreinen. Als dit effect optreedt (bij een redelijk niveau van eigen belastingen), dan is dit een signaal dat een gemeente of provincie vanuit het Gemeente- resp. Provinciefonds onvoldoende middelen krijgt om een gelijk voorzieningenniveau bij gelijke belastingcapaciteit te garanderen.

De conclusie dat er geen sprake is van dit effect (uit Tabel 7-3) wordt ondersteund door vergelijking met de uitgavenijkpunten: die liggen bijna allemaal lager¹⁰⁸. Waar dit niet zo is, is er sprake van tijdelijke investeringen¹⁰⁹. Dat betekent dat deze provincies voldoende kunnen inzetten vanuit eigen middelen. De systematiek van het PF veronderstelt dit ook; zie paragraaf 6.1 Werking Provinciefonds. Het verschil van de totale ijkpunten en het totale saldo lasten/baten is € 126 miljoen. Dit bedrag wordt ingezet voor ontwikkeltaken waarvoor de systematiek van het PF (gedeeltelijke) inzet van het rendement op eigen middelen veronderstelt¹¹⁰.

Omdat er geen sprake is van insnoeren en uitbuiken is dit een aanwijzing dat er een besparingspotentieel is op de programma-uitgaven. De uitgaven zakken immers bij geen enkel cluster onder het ijkpunt, en waar dit wel het geval is, is er sprake van tijdelijk verhoogde inkomsten. Hoe groot dit besparingspotentieel is, hoe dat ingevuld moet worden en wat dat betekent voor de kwaliteit van dienstverlening moet nader onderzocht worden. Op basis van eerder onderzoek van de Raad van Financiële verhoudingen kan wel een schatting gegeven worden van de omvang van het mogelijke besparingspotentieel.

¹⁰⁶ behalve voor EZ en Natuur en Recreatie, omdat de DU's voor die clusters een tijdelijk karakter van investeringen hebben en kosten voor de baten uit gaan.

¹⁰⁷ Deze term is geïntroduceerd door Cebeon in 1992: *Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84*, Amsterdam.

¹⁰⁸ Dit is ook het geval voor de individuele provincies Utrecht en Noord-Holland. In 2012 was er voor Flevoland wel sprake van dit effect: het cluster Economische zaken is 'uitgebukt' ten opzichte van Natuur & Recreatie en Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening.

¹⁰⁹ Voor Natuur en Recreatie is dat de afronding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

¹¹⁰ zie Decembercirculaire PF 2012, DU Ontwikkel/OEM Deze is ongeveer gelijk aan € 129 miljoen voor Flevoland, Utrecht en Noord-Holland gezamenlijk.

7.4 Bandbreedte besparingspotentieel programma-uitgaven Noordvleugelprovincie

Ondanks bovengenoemde kanttekeningen kunnen we een schatting van de orde van grootte van het besparingspotentieel geven aan de hand van een onderzoek dat de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv) in 2009 heeft laten uitvoeren naar de financiële verhouding tussen Rijk en provincies¹¹¹. Als onderdeel hiervan heeft Cebeon een onderzoek gedaan naar de inkomsten en uitgaven van provincies in 2007¹¹². De Rfv trok een aantal conclusies, waarvan de volgende van belang is voor onze redenering:

“Het niveau van de provinciale uitgaven in 2007 <lag> € 597 miljoen hoger dan past bij ongewijzigd voortgezet beleid gedurende de periode 1998–2007. Anders gezegd, provincies blijken in staat om van hun takenpakket uit eigen middelen € 597 miljoen méér te bekostigen dan tot nu toe bij de bepaling van de algemene uitkering uit het provinciefonds wordt verondersteld.”

Deze conclusie was mede aanleiding voor de herijking van het PF in 2012 en voor de korting op het PF van € 300 miljoen een jaar eerder. Dit betekent dat op basis van deze kennis er nog een potentieel van iets minder dan € 300 miljoen rest. Deze bedragen, die voor alle provincies gezamenlijk gelden, kunnen vertaald worden naar de programma-uitgaven van de Noordvleugelprovincie. Hiertoe maken we gebruik van het voornoemde onderzoek van de Rfv en Cebeon uit 2009 en van het Cebeononderzoek naar een nieuwe verdeling van het PF¹¹³. In onderstaande tabel worden de netto lasten (dat wil zeggen: lasten minus baten minus saldo onttrekkingen reserves) als uitgangspunt genomen, evenals de uitgavenijkpunten van 2007.

Tabel 7-4 Resultaten analyse Rfv (x € 1 miljoen)

	UT, NH, FL	Alle 12 provincies
Netto lasten 2007 ¹¹⁴	640	2.780
Ijkpunten 2007	508	2.203
Verschil	132	548 ¹¹⁵
Korting PF	51 ¹¹⁶	300
Besparingspotentieel (verschil - korting)	81	248

Als we er van uit gaan dat de korting op het PF in 2011 reeds volledig door de provincies is doorgevoerd, dan is er een resterend besparingspotentieel voor de drie provincies ter hoogte van € 81 miljoen.

¹¹¹ Rfv, *Naar een herijking van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies*, maart 2009.

¹¹² Cebeon, *Onderzoek omvang en verdeling Provinciefonds*, maart 2009.

¹¹³ Cebeon, *Nieuw verdeelmodel uitgavenclusters Provinciefonds*, 2011.

¹¹⁴ Lasten min baten min toevoegingen reserves plus onttrekkingen reserves.

¹¹⁵ Dit bedrag is iets anders dan het Rfv-bedrag van 597 miljoen omdat de Rfv uitgaat van uitgavenniveau 1998 en Cebeon van de ijkpunten.

¹¹⁶ Bron: Cebeon (2011).

Vanwege de dynamiek van de provinciale uitgaven kan deze besparing echter niet zomaar gerealiseerd worden. We compenseren bovendien voor het wegvallen van tweemaal de vaste voet aan inkomsten, ter hoogte van € 34 miljoen, uit het provinciefonds enerzijds en de berekende verlaging van de uitgaven anderzijds door efficiëntievoordeel van € 22 tot 30 miljoen op *apparatuurkosten* berekend in paragraaf 5.4. Zo blijft er netto een besparingspotentieel over voor *programmamakosten*.

Na deze correcties blijft er een potentieel over van € 69 tot 77 miljoen. Decisio/AEF heeft echter gekozen om een voorzichtige bandbreedte van 0% tot 50% dus € 0 tot € 40 miljoen te hanteren voor het besparingspotentieel op programmamakosten, en wel om de volgende redenen:

- de dynamiek van provinciale taken en uitgaven is sinds 2007 groot geweest. Hierdoor is een gedeelte van dit potentieel al gerealiseerd.
- het uitgavenniveau dat we gebruiken in deze analyse kan in enkele gevallen slechts tijdelijk hoger liggen dan de ijkpunten, waardoor we het risico lopen het besparingspotentieel te overschatten als we deze geheel meenemen.
- het risico op dubbeltellingen (met bijv. apparatuurkosten) is aanwezig als de hele € 77 miljoen als potentieel genomen wordt
- provincies hebben een aantal ontwikkelopgaven opgedragen gekregen, die in de nabije toekomst tot extra programma-uitgaven leiden. Deze moeten niet in gevaar komen. Verder verrichten zij nu reeds vanuit eigen middelen inspanningen voor ontwikkeltaken, die ook niet altijd structureel zijn. Noord-Holland heeft hier zelfs eigen fondsen voor geschapen.

Onderstaande tabel vat deze berekening nog eens samen.

Tabel 7-5 Besparingspotentieel programmamakosten Noordvleugelprovincie

	Besparingspotentieel program- makosten (x € 1 miljoen)
Besparingspotentieel ¹¹⁷	81
Af: 1x i.p.v. 3x vaste voet in ijkpunt	-34
Bij: lagere kostenstructuur (apparaat; Tabel 5-27)	+ 22 tot + 30
Besparingspotentieel na correcties	69 tot 77
Voorzichtige inschatting (circa de helft)	0 tot 40
Bandbreedte; afhankelijk van politieke keuzes	

Let wel: het uiteindelijke besparingsbedrag is een resultaat van politiek-bestuurlijke keuzes, die deels bij het bestuur van de nieuwe provincie liggen, denk daarbij aan dienstverleningsniveaus en deels bij de vorming van de nieuwe provincie gemaakt moeten worden. Denk daarbij aan de bestuurlijke rol van de Noordvleugelprovincie. Er is nader onderzoek nodig (dat buiten het bestek van deze Business Case ligt) om uitspraken te kunnen doen over de haalbaarheid, invulling en gevolgen voor de kwaliteit van uitvoering.

¹¹⁷ Zie Tabel 7-4.

Pijler 2

8 Ruimtelijke ordening

8.1 Algemeen: taken en rollen provincies op RO-gebied

Taken

De provinciale taken op het gebied van de ruimtelijke ordening betreffen:

- *Ruimtelijke ordening*: opstellen streekplannen, toetsen gemeentelijke structuur-, bestemmings-, reconstructie- en saneringsplannen, onderzoek, advies.
- *Volkshuisvesting*: welstandstoezicht, woningmarktonderzoek, woningbouwprogrammering.
- *Stedelijke vernieuwing*: beschikking over en aanvullingen op rijksmiddelen in het kader van het investeringsbudget stedelijke vernieuwing.

Rollen

De benamingen van provinciale beleidsrollen zijn divers (zie kader), samenvattend kunnen ze worden ingedeeld in de volgende hoofdcategorieën:

- Stellen van beleidskaders, via structuurvisies en andere beleidsplannen.
- Toezichthouden en handhaven, onder meer vergunningverlening en ruimtelijke verordening.
- Regisseren en coördineren, bijvoorbeeld afstemming van voorzieningen.
- Stimuleren via subsidies, overleg en/of kennis.
- Investeren in gebiedsontwikkeling en infrastructuur en beheer en onderhoud daarvan.

De provincie Utrecht ziet voor zichzelf in haar structuurvisie (2013) de volgende rollen:

Participeren: regisseur, coördinator, ontwikkelaar, deelnemer, bijvoorbeeld via gebiedsontwikkeling zoals in het programma Hart van de Heuvelrug en onze rol in NV Utrecht;

Stimuleren: facilitator, aanleveren van expertise en capaciteit, subsidies, overleg en informeren;

Reguleren: kaderstellend, toetsend, bijvoorbeeld via ruimtelijke verordening of provinciaal inpassingsplan.

Rollen die de provincie Noord-Holland voor zichzelf aangeeft zijn:

uitvoerder, regelgever, procesleider, expert en aanjager.

De rollen die de provincie Flevoland benoemt zijn:

regisseur, coördinator, communicator, ontwikkelaar, opdrachtgever, toetser, beoordelaar, vergunningverlener, handhaver, beheerder, adviseur & ondersteuner, facilitator en tot slot aanjager.

Wettelijke instrumenten

Wettelijke instrumenten die provincies kunnen inzetten in het ruimtelijk beleid zijn:

- Provinciale planologische verordening om gemeentelijk beleid in de gewenste richting te sturen.
- Proactieve aanwijzing, bijvoorbeeld bij locatiekeuze voor windmolens.
- Inpassingsplan: de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen op het grondgebied van een gemeente.
- Projectbesluit: besluit van PS om een project van bovengemeentelijk belang te realiseren.

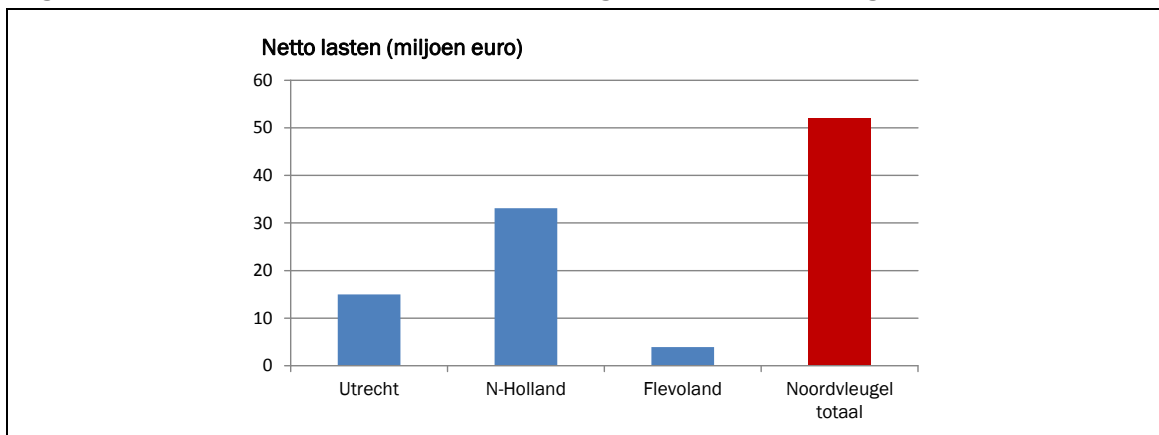
- Reactieve aanwijzing, deze kan het in werking treden van een gemeentelijk bestemmingsplan voorkomen.

8.2 Netto lasten provincies beleidsveld RO

Het aandeel in de totale netto lasten van het werkveld volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (nulvariant) loopt uiteen van 4 procent (€ 3,9 miljoen) in Flevoland tot 8 procent (€ 15 miljoen) in Utrecht en 10 procent (€ 33,1 miljoen) in Noord-Holland. Uit de programmabegrotingen wordt niet duidelijk hoe deze verschillen kunnen worden verklaard, het heeft met inhoud en prioriteiten te maken maar ook met toedeling naar onderdelen. In Noord-Holland vallen ‘wonen en stedelijke vernieuwing stimuleren’ en ‘structuurvisie uitvoeren’ onder de iv3-categorie VHRO, de kosten zijn niet verder uitgewerkt per project of programma. In de begroting voor 2013 van de provincie Utrecht worden de inspanningen ingedeeld in:

- Gebiedsagenda Utrecht / NV-Utrecht / BO MIRT
- Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028
- Ruimtelijk Actieprogramma 2012-2015
- Integrale gebiedsontwikkeling
- Regionale afstemming stimuleren
- Kennisontwikkeling en -deling stimuleren
- Stimuleren op project/gebiedsniveau
- Participeren op project/gebiedsniveau
- Inpassingsplannen

Figuur 8.1. Netto lasten beleidsveld volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (nulvariant, 2012)



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

De (netto) lasten per onderdeel worden niet aangegeven. De samenwerking van de provincie Utrecht met andere provincies en rijk op grensoverschrijdende vraagstukken zitten met name bij de eerste twee onderdelen.

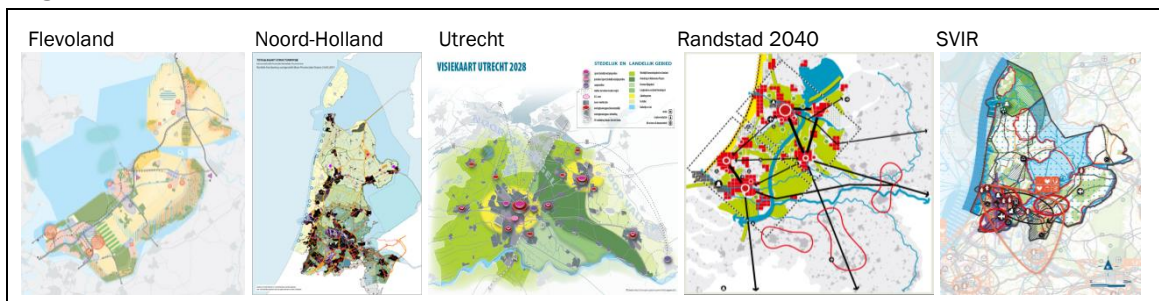
De provincie Flevoland hanteert als categorieën: omgevingsplan, woonbeleid, ruimtelijke kaderstelling, doorwerking beleid in gemeentelijke plannen, en ruimtelijke informatievoorziening. Flevoland

heeft een investeringsprogramma (onder andere in Zuidelijk Flevoland, Marker/IJmeer en Lelystad) dat een apart programmaonderdeel is in de begroting.

8.3 Structuurvisies / omgevingsplannen

Structuurvisies¹¹⁸ zijn hét integrerende kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van provincies, waarbij naast fysieke aspecten (ruimte, water, infrastructuur, milieu) ook het sociale beleidsveld wordt betrokken. Provincies zijn volgens de Wet Ruimtelijke Ordening verplicht een of meerdere structuurvisies op te stellen voor het gehele grondgebied van de provincie. Zij kunnen dit verder uitwerken in structuurvisies op deelaspecten. Daarnaast kunnen in samenwerking met andere provincies grensoverschrijdende structuurvisies worden opgesteld. Dit is in 2007 gebeurd voor de Noordvleugel (*Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*)¹¹⁹. In 2009 is door de provincie Utrecht, een aantal grote gemeenten en het Gewest Gooi en Vechtstreek in het kader van Randstad Urgent de *Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030* opgesteld. Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, 2012) vervangt de *Nota Ruimte* en de *Structuurvisie Randstad 2040*. Samen met de visies op deelgebieden en -thema's betekent dit dat er in (Noordwest-)Nederland een veelheid aan ruimtelijke plannen bestaat. Dit volgt uit ons ruimtelijke-ordeningssysteem waarbij zowel gemeenten als provincies en rijk ruimtelijke plannen maken; dit betekent ook dat er soms sprake is van overlap en dat veel afstemming nodig is.¹²⁰

Figuur 8.2. Kaartbeelden uit diverse structuurvisies



Bronnen: *Omgevingsplan Flevoland*, *Structuurvisie Noord-Holland*, *PRS Utrecht*, *Structuurvisie Randstad 2040* en *SVIR*

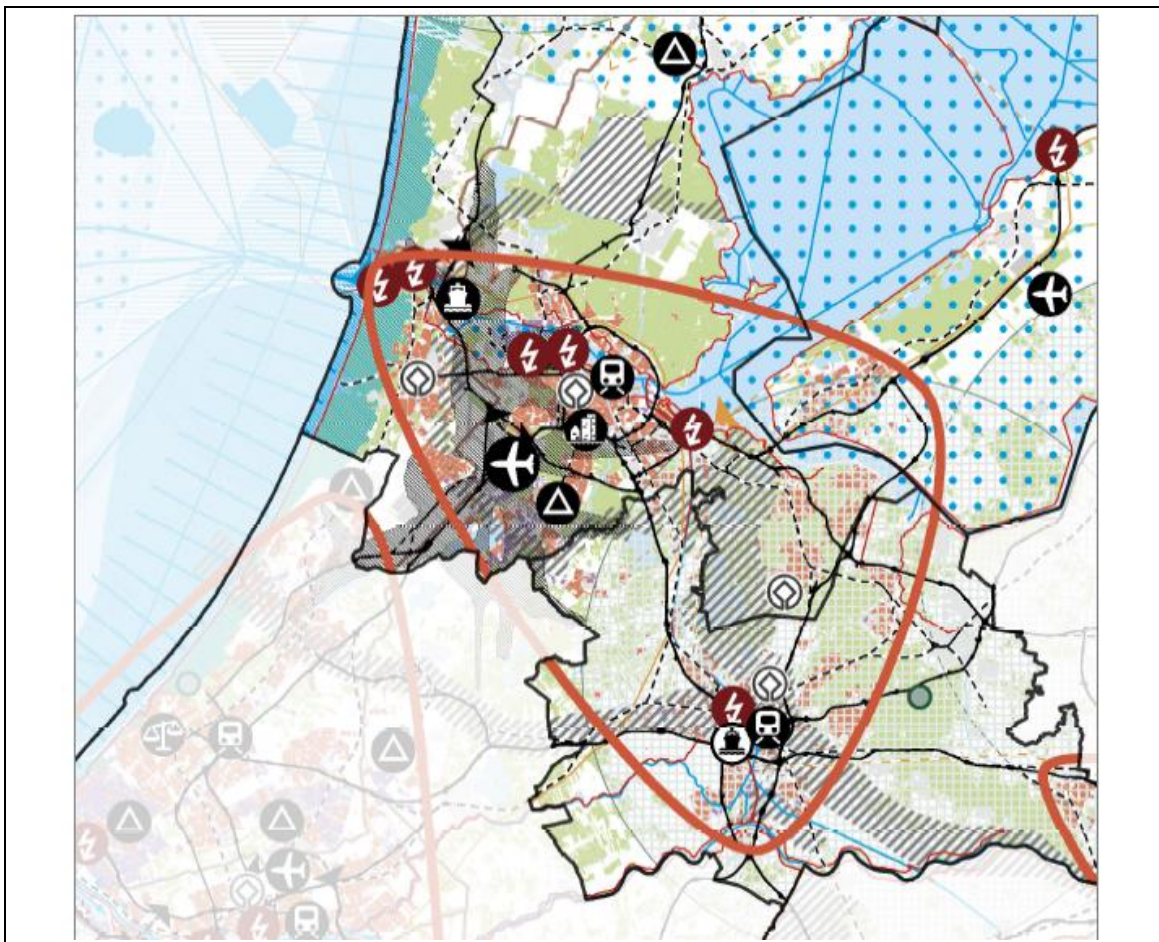
¹¹⁸ Ook vaak 'omgevingsplannen' genoemd, maar 'structuurvisie' is de formele term.

¹¹⁹ Dit gebied omvatte de IJmond, Haarlem e.o., Stadsregio Amsterdam, Waterland, Gooi en Vechtstreek, en Almere.

¹²⁰ Structuurvisies zijn 'zelfbindend', waarbij de juridische doorwerking verloopt via AMVB voor nationale belangen en provinciale verordening voor provinciale belangen. Dit systeem volgt uit het Nederlandse bestuursstelsel waarin geen hiërarchie bestaat tussen overheidslagen behalve als het gaat om regelgeving. Daar gaat nationale regelgeving boven provinciale en provinciale regelgeving boven gemeentelijke. Realisatie van de doelen die niet in regelgeving zijn vastgelegd loopt via overleg en afspraken zoals in de gebiedsagenda's (projecten). Bron: ministerie van I&M.

Momenteel wordt aan de gebiedsagenda voor Noordwest-Nederland gewerkt, die de schaal heeft van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, waarin met name in het fysieke domein afspraken worden gemaakt tussen rijk en regio.

Figuur 9.3. Kaart nationale ruimtelijke hoofdstructuur Noordvleugel (gecombineerde kaarten uit SVIR van Noordwest-Nederland en Utrecht)



Bron: Ministerie van I&M

Met de komst van de Omgevingswet krijgt de planvorming een integraler karakter en wordt meer ruimte geboden aan lokale en regionale overheden om regiospecifieke vraagstukken op het gebied van ruimte, water, verkeer en vervoer, woon- en leefomgeving, natuur et cetera met elkaar te verbinden. De nieuwe omgevingswet introduceert hiertoe als instrument de 'integrale omgevingsvisie'. Dit is een strategisch plan waarin keuzes in de fysieke leefomgeving in samenhang worden beschreven. Deze komt in de plaats van de afzonderlijke RO-structuurvisies, waterplannen, milieubeleidsplannen, verkeers- en vervoerplannen en de ruimtelijke onderdelen uit de natuurvisies. Rijk en provincies stellen elk één eigen integrale omgevingsvisie vast als beleidskader voor een samenhangende inzet van programma's en besluiten.

8.4 Ruimtelijke ambities en vraagstukken

Flevoland

Coalitieakkoord en Omgevingsplan Flevoland

In het *Coalitieakkoord 2011-2015; Zelfstandig en uniek* (2011) schrijft het College van GS van Flevoland dat het *Omgevingsplan* uit 2006 op hoofdlijnen nog actueel is. Het college acht de schakelfunctie van Flevoland tussen Randstad en Noord-, Oost- en Midden-Nederland van belang. Zowel in het coalitieakkoord als in het omgevingsplan is het faciliteren van de groei van 'het bestaande land' - de ontstaansreden van Flevoland - een centraal thema. Dit speelt met name in het zuiden van de provincie, in en rond Almere. Er moet in dit kader werkgelegenheid worden gecreëerd, het voorzieningenniveau moet gelijke tred houden met de bevolkingsontwikkeling en investeringen in weg- en OV-infrastructuur zijn nodig om de bereikbaarheid te verbeteren. Zuidelijk Flevoland wordt in het omgevingsplan beschouwd als steeds integraler onderdeel van de Noordvleugel. Behalve op de noord-zuidas (Schiphol-Groningen) oriënteert Flevoland, en met name het noorden en oosten van de provincie, zich nadrukkelijk in oost-westrichting. Door de Hanzespoorlijn en de ontwikkeling van de N23 "komt de regio Lelystad-Dronten-Kampen-Zwolle in een duidelijk nationaal netwerk"¹²¹. In het Omgevingsplan wordt Alkmaar hier ook bij genoemd. De landbouw in het noorden van Flevoland is ruimtelijk en economisch meer een bepalende factor dan in het zuiden. Dit deel van de provincie heeft ook wat betreft wonen en (onderwijs)voorzieningen een sterkere oriëntatie op Friesland en de netwerkstad Zwolle-Kampen dan op de Randstad.

Speerpunten Omgevingsplan Flevoland

- Almere
Hoofdpogaven zijn versterking economie, voorzieningenstructuur, hoger onderwijs en groen-blauwe structuur, aanpak specifieke infrastructurele knelpunten.
- OostvaardersWold
Ontwikkeling van een groen-blauwe zone ten noordoosten van Almere. De plannen zijn in maart 2013 geschrapt, er wordt nu ingezet op meer verspreide natuurontwikkeling,
- Luchthaven Lelystad
Schiphol is eigenaar van de luchthaven. Belangrijk onderdeel van de verdere ontwikkeling is een snelle verbinding met Schiphol.
- Markermeer/IJmeer
Flevoland wil een waterfront ontwikkelen in samenhang met ecologie en waterkwaliteit van Markermeer en IJmeer. Het IJmeer wordt gezien als 'waterpark van de Noordvleugel'.
- Oostrand van Flevoland
De provincie ziet hier "goede mogelijkheden voor een verweving van landbouw, natuur, recreatie, landelijk wonen en een goede waterkwaliteit."
- West-Oost as
Hier wordt een groeiende dynamiek verwacht "als gevolg van de uitdijende Randstad en de ontwikkeling van de netwerkstad Zwolle-Kampen."

¹²¹ Provincie Flevoland, *Coalitieakkoord 2011-2015, Zelfstandig en uniek*, pag. 9.

- Noordelijk Flevoland

Hier zijn nieuwe impulsen nodig voor de vitaliteit van het gebied en kansen te benutten voor verdere economische ontwikkeling.

Noord-Holland

Coalitieakkoord

Het College van GS van Noord-Holland ziet in het coalitieakkoord *Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst* (2011) als centrale ruimtelijke opgave een tweedeling tussen het noorden en zuiden van de provincie: “De aantrekkende werking van het zuidelijk deel van onze provincie wordt steeds groter, met een groeiende vraag naar woonruimte als gevolg, terwijl het noordelijk deel te maken krijgt met demografische ontwikkelingen als ontgroening, vergrijzing en krimp. Daarbij zien wij voor het Noordelijk deel van de provincie ook kansen, zoals de economische potentie van de Haven van Den Helder en het duurzame energiecluster.”

Ruimtelijke thema's in het coalitieakkoord van Noord-Holland zijn behoud van vitaliteit van de plattelandskernen, vraaggerichte woningbouwontwikkeling, een 'actieve regisserende, stimulerende en zo nodig aanwijzende rol' bij gebiedsontwikkeling (indien de business case sluitend is), optimaal gebruik van het RO-instrumentarium, stimuleren collectief particulier opdrachtgeverschap en ontwikkeling OV-knooppunten.

Structuurvisie Noord-Holland 2040

De provincie Noord-Holland stelt in de Structuurvisie (2011) dat globalisering, klimaatverandering en demografische verandering keuzes vergen en grote invloed hebben op het beleid voor het vestigingsklimaat, landbouw, duurzame energie, kustveiligheid, waterbeheer en woningbouw en vitaliteit en leefbaarheid van het platteland.

Grensoverschrijdende thema's

De Metropoolregio Amsterdam moet in de visie van Noord-Holland verder groeien naar een internationaal concurrerende duurzame stedelijke regio. “Deze metropool is door de jaren heen flink gegroeid en strekt zich uit tot en met Alkmaar en Hoorn.” Voor Noord-Holland-Noord is de ambitie om een sterke internationale positie te verwerven met grootschalige landbouw en duurzame energie. De provincie ziet de Westfriisiaweg/ N23 (Alkmaar-Zwolle), de Houtribdijk en Lelystad (inclusief de luchthaven) als “waardevolle verbinding voor de economische groei en het leefbaar houden van het noorden van de provincie”. Het IJsselmeer beschouwt de provincie Noord-Holland als een belangrijk zoetwaterbekken voor periodes van droogte. Schiphol moet groeien in samenhang met Lelystad en Eindhoven.

In het *uitvoeringsprogramma* van de *Structuurvisie Noord-Holland 2040* zijn de volgende projecten met een provinciegrensoverschrijdende dimensie opgenomen: opstellen van een woonvisie (Flevoland), integrale gebiedsontwikkeling Blauwe Hart (Markermeer/IJmeer) (Flevoland), ‘Metropolitane landschappen’ (Flevoland), nationaal landschap Groene Hart (Zuid-Holland, Utrecht), Stelling van Amsterdam (Utrecht), Nieuwe Hollandse Waterlinie (met name Utrecht), Plabeka (Platform Bedrijven-

terreinen en Kantoren)(Flevoland), weg- en OV tussen Schiphol en Almere/ Lelystad (Flevoland), N205-N206 (Zuid-Holland), N201 (Utrecht)¹²² en Greenport Aalsmeer (Zuid-Holland).

Metropoolregio Amsterdam: Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040

Tijdens de zevende Noordvleugelconferentie op 14 december 2007 is het Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040 vastgesteld, dat zowel in dit document zelf als in de structuurvisie van Noord-Holland het vertrekpunt wordt genoemd voor alle structuurvisies van de in de Metropoolregio Amsterdam verenigde overheden. Er worden elf hoofdpogaven benoemd die betrekking hebben op ruimte-intensivering en transformatie, bereikbaarheid, landschap, duurzaamheid en klimaatbestendigheid, toerisme en recreatie, de haven, Schiphol/Lelystad, Greenport Aalsmeer, Schaalsprong Almere, Markermeer-IJmeer, OV-SAAL, Schaalsprong Haarlemmermeer/Bollenstreek, en de investeringsagenda en financieringsstrategie.

Utrecht

In het coalitieakkoord *Focus Vertrouwen Oplossingsgericht* (2011) en in de *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028* (2013) benoemt GS van Utrecht twee hoofdpogaven:

- Binnenstedelijke opgave
- Ambitie is om tenminste 2/3 van de woningbouwopgave binnenstedelijk te realiseren, waaronder het verminderen van het overschot aan kantoren en herstructurering van bedrijventerreinen.
- Behoud en versterking kwaliteit landelijk gebied
- De provincie Utrecht streeft naar een aantrekkelijk en bereikbaar landelijk gebied met hoge kwaliteit van landschap, natuur, recreatieve voorzieningen en landbouw.

De aanpak van deze opgaven gebeurt in samenhang met andere opgaven als waterveiligheid, energietransitie en bereikbaarheid. De provincie wordt beschouwd als “onderdeel van de Noordvleugel van de Randstad, de schakelzone tussen de Randstad met zijn grootstedelijke dynamiek, Oost-Nederland met zijn rust en ruimte en de Brabantse stedenrij met eveneens ontwikkelingen op het gebied van de kennisindustrie.” In de *Strategische Agenda Provincie Utrecht* wordt gesteld: “Ontwikkelingen houden niet op bij de provinciegrens. Provincieoverschrijdende samenwerking blijft van bovengemiddeld belang, zoals in de NV Utrecht (NV staat voor Noordvleugel - red.), het Groene Hart en FoodValley.” De doelen uit deze strategie vragen volgens de provincie om een integrale aanpak van drie thema’s (‘pijlers’):

- duurzame leefomgeving;
- vitale dorpen en steden;
- landelijk gebied met kwaliteit.

¹²² Het project N201 in de Structuurvisie van Noord-Holland betreft alleen het deel tussen Hoofddorp en Amstelhoek (provinciegrens), de provincie Utrecht wordt hierbij niet als samenwerkingspartner genoemd.

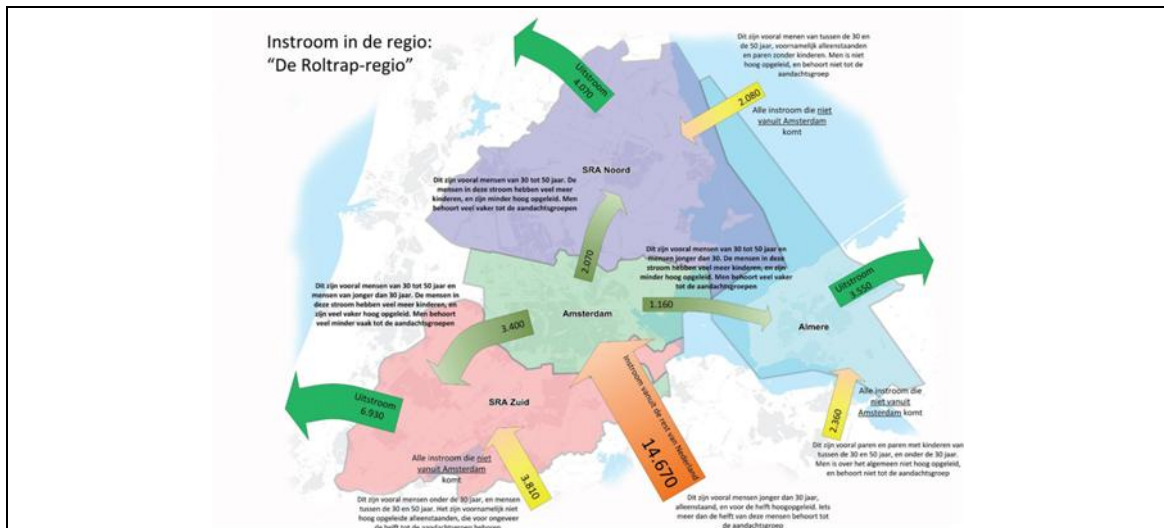
Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030

In 2009 is de *Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030* opgesteld met als voornaamste doel om naast de overloop naar Flevoland (15.000 woningen) ruimte te vinden voor de behoefte aan wonen en werken zonder daarbij het open landschap en de natuur aan te tasten. De Noordvleugel Utrecht is een samenwerkingsverband van de gemeente Utrecht, Regio Amersfoort, provincie Utrecht, gemeente Amersfoort, gemeente Hilversum, Bestuur Regio Utrecht en Gewest Gooi en Vechtstreek. In het document wordt gesteld: "(...) de Noordvleugel Utrecht vormt geen bestuurlijk geheel, maar het gebied is in ruimtelijk-economisch opzicht wél een sterke eenheid".

Ruimtelijke samenhang: daily urban systems

De metropoolregio Amsterdam en de regio Utrecht moeten worden beschouwd als zogeheten *daily urban systems*¹²³. De grenzen hiervan zijn niet scherp en vallen ook niet volledig samen met die van het samenwerkingsverband MRA of de wgr-plusregio BRU. Waar het om gaat is dat relaties op het gebied van woon-werkverkeer, toelevering en uitbesteding en gebruik van voorzieningen in de Noordvleugel samenhangen. Hierover bestaat consensus in beleidsplannen, literatuur en bij de gesprekspartners. Op die schaal moet regionaal beleid worden ontwikkeld voor de aanleg van infrastructuur, (openbaar) vervoersbeleid, woningbouw, planning van kantoren- en bedrijventerreinen, economische ontwikkeling en zorg- en onderwijsvoorzieningen. Binnen de Noordvleugel zijn weer stadsgewestelijke deelmarkten. De arbeidsmarktrelaties van Amsterdam met Haarlem en Almere zijn bijvoorbeeld sterker dan die tussen IJmuiden en Almere of tussen Zaanstad en Utrecht.

Figuur 8.3. Verhuisc Bewegingen Haarlemmermeer-Amsterdam-Almere



Bron: Gemeente Haarlemmermeer (woonvisie)

¹²³ Het gebied waarbinnen het leeuwendeel van de dagelijkse en reguliere activiteiten door bewoners plaatsvinden. Pendelstromen en migratiepatronen zijn hiervan voorname indicatoren.

8.5 Case: woningbouw

Er is gekozen om het thema woningbouw als beknopte case uit te werken, omdat dit een belangrijke ruimtelijke opgave is waaraan rijk, provincies, regio's en gemeenten samenwerken, en die met name speelt in het gebied Amsterdam-Almere-Utrecht. In de uitwerking is beschouwd in hoeverre dit vraagstuk provinciegrensoverschrijdend is, welke rol de provincie hierin heeft en wat mogelijke effecten en kansen zijn van samenvoeging.

De provincie *Flevoland* monitort de ontwikkelingen op de woningmarkt. Realisatie van verstedelijking ziet de provincie als “primair een gemeentelijke taak. Provinciale aandacht is nodig voor de onderlinge afstemming tussen gemeenten als het gaat om woonmilieus en werklocaties. Dit is een afstemming op hoofdlijnen. De provincie speelt bij de verstedelijking vooral een rol als het gaat om de stimulering van de economie en het bevorderen van de sociale kwaliteit.”¹²⁴

De provincie *Noord-Holland* heeft als ambitie om bij te dragen aan “het realiseren van voldoende en passende huisvesting (woningtype) op de best mogelijke plek (woonmilieu) voor huidige en toekomstige bewoners van Noord-Holland.”¹²⁵ De provincie heeft hiertoe in 2010 een provinciale woonvisie opgesteld. Speerpunten van het Noord-Hollandse beleid zijn 1) verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod, 2) verbeteren van de mate waarin voorzieningen in de woonomgeving aansluiten bij de vraag van bewoners en 3) verbeteren van de duurzaamheid van woningaanbod en woonomgeving. In regionale actieprogramma's (RAP's) worden bestuurlijke afspraken gemaakt. “Het schaalniveau waarop de RAP's worden opgesteld wordt bepaald door de opgaven. Er worden vier RAP's opgesteld: voor Noord-Holland Noord (regio Alkmaar; Kop van Noord-Holland; West-Friesland), Stadsregio Amsterdam, IJmond/Zuid-Kennemerland en de Gooi- en Vechtstreek.”¹²⁶ Instrumenten zijn monitoren, stimuleren door op te treden als aanjager (de provincie heeft een Aanjaagteam Wonen) en kennismakelaar, door pilots te ondersteunen en subsidies te verlenen. In het coalitieakkoord geeft GS van Noord-Holland aan te onderzoeken of de woningbouwopgave aansluit op de toekomstige woningbouwbehoefte in de verschillende regio's.

De provincie *Utrecht* ziet als provinciaal belang het “realiseren van voldoende en op de behoefte aansluitend woningaanbod, met een accent op binnenstedelijke ontwikkeling” en het “optimaal gebruik van de binnenstedelijke ruimte”. Rollen die ze ziet zijn reguleren (via de ruimtelijke verordening), en stimuleren & participeren met inzet van de Kadernota en het Actieprogramma Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling.

Op het gebied van stedelijke vernieuwing hebben provincies tot taak om een deel van de gelden uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) te verdelen. Het gaat hierbij om kleinere ge-

¹²⁴ Provincie Flevoland (2005), *Nieuwe kansen voor Flevoland - Veranderingen in beleid' Hoofdlijnennota Omgevingsplan 2006*, pag. 6.

¹²⁵ Provincie Noord-Holland (2011), *Structuurvisie Noord-Holland 2040*, pag. 61.

¹²⁶ Provincie Noord-Holland (2010), *Goed Wonen in Noord-Holland; Provinciale Woonvisie 2010 – 2020*, pag. 6.

meenten die geen geld rechtstreeks krijgen van het rijk, maar die wel met het vraagstuk van stedelijke vernieuwing hebben te maken. Daarnaast trekken provincies zelf geld uit voor aanpak van (binnen)stedelijke vraagstukken. Het rijk heeft besloten om na 2014 weinig budget te reserveren voor stedelijke vernieuwing; dat wordt voortaan aan de decentrale overheden overgelaten.

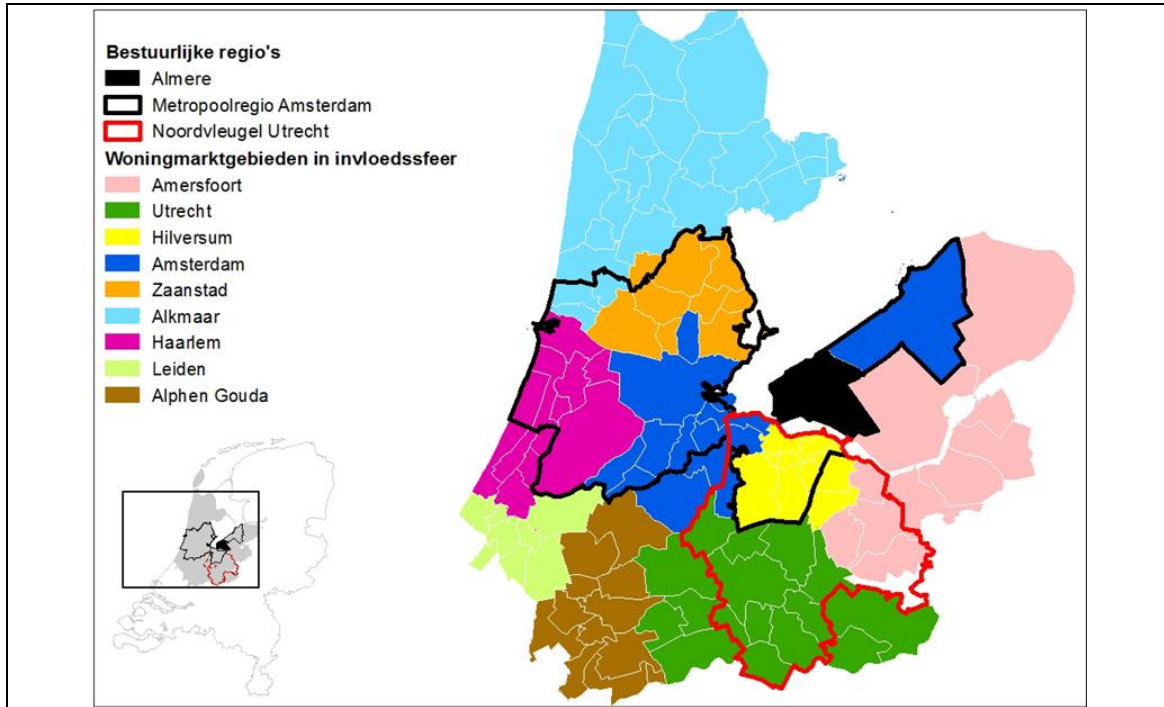
Grensoverschrijdende programma's zijn de Schaalsprong Almere (RRAAM), NV (Noordvleugel) Utrecht en SMASH. RRAAM staat voor Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer. In RRAAM onderzoeken het rijk, de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland en de gemeenten Almere en Amsterdam gezamenlijk hoe de drievoudige ambitie op het gebied van woningbouw, bereikbaarheid en ecologie in de Noordelijke Randstad te bereiken is. De hoofdlijnen zijn opgenomen in de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (2013). Daarin krijgen de gewenste ontwikkelingen in de komende twintig tot dertig jaar op organische wijze vorm, in een tempo dat aansluit bij de daadwerkelijke vraag. SMASH staat voor Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer waarbij ook de provincies Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn betrokken. In het rijksprogramma SMASH onderzoeken rijk, provincies en gemeenten de ruimtelijke en infrastructuurle randvoorwaarden die nodig zijn om de positie van Schiphol te versterken. Ambities zijn een sterke economie, goede bereikbaarheid, leefbaarheid en een aantrekkelijk woonklimaat en vestigingsklimaat. Ook de veiligheid van burgers, met name in relatie tot de luchtvaart, is een belangrijk thema.

Woningbouw en schaal

De opgaven en beleidsinzet op het gebied van woningbouw *verschillen per provincie*, waarbij zoals gesteld in RRAAM-verband samenhang in de ontwikkelingen wordt aangebracht. Het vinden van ruimte voor aantrekkelijke woonmilieus is met name een vraagstuk voor Noord-Holland-Zuid en Utrecht. Noord-Holland-Noord staat evenals Flevoland-Noord en -Oost voor de opgave om de kernen op het platteland vitaal te houden. Flevoland-Zuid biedt ruimte om een deel van de woningvraag uit Amsterdam en (in mindere mate) Utrecht op te vangen. Woningmarktvraagstukken hangen samen met de eerder genoemde daily urban systems (met name regionale woon-werkrelaties en migratiepatronen) en hebben daarmee een schaal die kleiner is dan die van de huidige provincies. Monitoring, aanjagen en uitvoering geven aan woningbouwontwikkeling vragen een specifieke aanpak per regio.

In de noordelijke Randstad zijn verschillende woningmarktregio's die zich in beperkte mate aan bestuurlijke grenzen en samenwerkingsverbanden houden (zie kaart). Provinciegrensoverschrijdende problematiek speelt in de Metropoolregio Amsterdam (Amsterdam-Almere) en in het gebied Utrecht e.o.-Amersfoort-Gooi en Vechtstreek.

Figuur 8.4. Kaart bestuurlijke/samenwerkingsregio's en woningmarktgebieden noordelijke Randstad



Bron: ABF (2011), *Houdbaarheid woningbehoefteprognoses noordvleugel*

De provincies Noord-Holland en Flevoland zijn volop betrokken bij Schaalsprong Almere, maar de regierol is momenteel beperkt. Als de hele MRA binnen haar grenzen zou liggen biedt dit de kans om als provincie een sterkere rol te spelen, vooral door het opstellen van één (wettelijk geldende) structuurvisie. Dan blijft de situatie dat de uiteindelijke woningbouwontwikkeling en stedelijke vernieuwing primair aangelegenheden zijn van gemeenten, waarmee de rol van provincies voornamelijk op het terrein ligt van kaders aangeven, monitoren, faciliteren, stimuleren/aanjagen en waar nodig coördineren. Provincies spelen daarnaast een rol om samenhang aan te brengen tussen regio's. In Noord-Holland is buiten de MRA een aantal grootschalige(r) gebiedsontwikkelingen in gang gezet, waar de provincie een trekkende rol heeft¹²⁷. Grote(re) gemeenten als Amsterdam, Almere, Haarlemmermeer, Utrecht en Amersfoort voeren zelf de regie over dergelijke gebiedsontwikkelingen.

8.6 Conclusies RO: effecten en kansen

Op RO-gebied zijn de belangrijkste grensoverschrijdende vraagstukken tussen de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht de ontwikkeling van de Metropoolregio Amsterdam (Amsterdam-Almere) en van het gebied Gooi en Vechtstreek-Utrecht-Eemland. Hier zijn samenhangen op het gebied van pendelstromen, verhuisbewegingen, ruimteschaarste en voorzieningen die een gezamen-

¹²⁷ Onder meer: Wonen in het groen, Bloemendalerpolder, Crailo. De provincie definieert haar rol in deze plannen als 'uitvoerder: ontwikkeling in eigen hand nemen'.

lijke aanpak vragen. In deze gebieden werken provincies onderling en met rijk en gemeenten samen om ruimtelijke knelpunten op te lossen en ambities op het gebied van verstedelijking, bereikbaarheid en natuur te bereiken. Ook dragen de provincies in financieel opzicht hieraan bij. Het rijk heeft in het RRAAM-programma in samenwerking met regionale overheden, maatschappelijke organisaties en private partijen toegewerkt naar een gedragen visie voor het gebied Amsterdam-Almere-Markermeer. De provincies zijn hierbij nauw betrokken, maar hebben niet de regie. In 2009 is een gezamenlijke visie opgesteld op wonen en werken in de 'Noordvleugel Utrecht', dit was een afsprakenkader wel onder regie van de provincie Utrecht om tot duurzame woningbouwontwikkeling te komen.

Het samenvoegen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht biedt kansen om op efficiënte en effectieve wijze tot samenhangend beleid te komen dat aansluit bij de schaal van de samenhang in het 'kerngebied' Amsterdam-Almere-Utrecht én om samenhang aan te brengen met het hier omheen liggende gebied, van Alkmaar tot Zeist en van Noordzeekanaalgebied tot Lelystad. Voor een deel zal er efficiëntiewinst kunnen worden behaald doordat er in plaats van drie, nog maar één structuurvisie en thematische nota's voor bedrijventerreinen, detailhandel et cetera hoeft te worden opgesteld. Kanttekening hierbij is dat het gebied wel groter wordt, maar dat verscheidenheid en regionale eigenheden uiteraard blijven bestaan.

Echter, nadrukkelijk geldt dat binnen de MRA en 'Noordvleugel Utrecht' al op 'vrijwillige' basis wordt samengewerkt en dat deze regio's niet maatgevend of exemplarisch zijn voor grensoverschrijdende samenhangen elders. Noord-Holland-Noord heeft een beperkte relatie met Flevoland, Flevoland oriënteert zich ook op Overijssel en Gelderland en Utrecht kijkt naar ook Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant.

Verder zal er, afhankelijk van hoe de samengevoegde provincie invulling zal geven aan haar rol- en taakopvatting, maatwerk geleverd moeten blijven worden. Zo heeft Noord-Holland zes woningmarktregio's die de schaal zijn waarop wordt én ook moet worden gemonitord, geprogrammeerd en regionaal afgestemd. Er zal dan ook altijd afhankelijk van het betreffende thema (woningbouw, kantenmarkt, detailhandel, zorg et cetera) geschakeld moeten worden tussen verschillende schaalniveaus (*multilevel governance*), waarbij de regionale samenhangen leidend zijn. Verdere opschaling van gemeentes biedt de samengevoegde provincies hierbij de kans om meer op hoofdlijnen bemoeienis te hebben met vraagstukken op deze schaal. Tot slot is er een kans om in de beleidsvoorbereidende fase op generieke thema's - zoals vitaal houden van het platteland, borging van openheid van landschap stedelijke vernieuwing, opstellen van regelingen, effectieve aanpak van leegstand et cetera - efficiënter te gaan werken.

9 Verkeer en vervoer

9.1 Algemeen: taken en rollen provincies

Hoofdtaken van provincies op het terrein van verkeer en vervoer zijn:

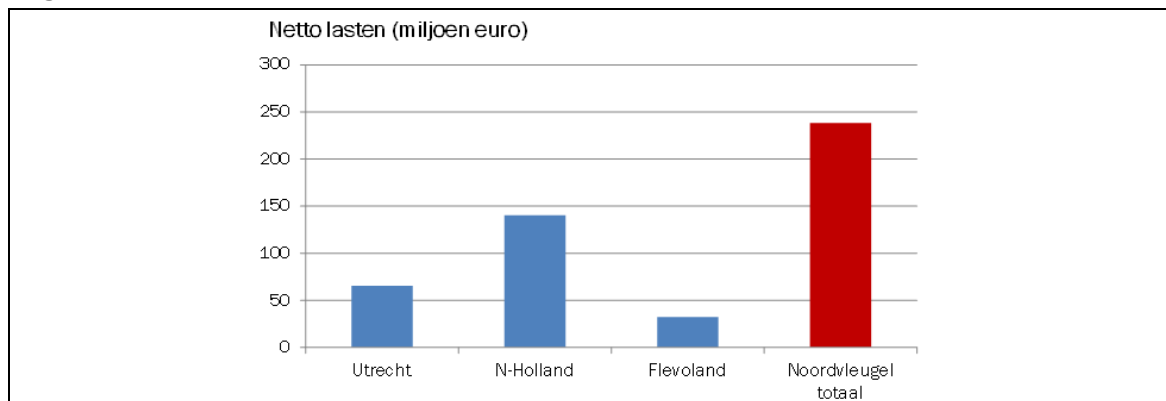
- *Provinciale wegen*: fysieke maatregelen in het kader van aanleg en onderhoud van provinciale wegen, vaarwegen en fietspaden inclusief fysieke maatregelen ter verbetering van de kwaliteit, veiligheid en doorstroming. Het gaat dan om zaken als wegverhardingen, groen, riolering, verlichting, kunstwerken, verkeersregelinstallaties en bewegwijzering.
- *Openbaar vervoer*: gerelateerd aan de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU), onderdeel openbaar vervoer. Zie verder het hoofdstuk over openbaar vervoer.
- *Overig verkeer en vervoer*: niet-fysieke maatregelen voor de provinciale wegen, vaarwegen en fietspaden zoals (algemeen) verkeer- en vervoersbeleid, verkeersmaatregelen, verkeersveiligheid, mobiliteit, bereikbaarheid, voorlichting e.d.. Daarnaast gaat het om fysieke maatregelen ten behoeve van niet-provinciale wegen, in de vorm van bijdragen aan wegen van derden.

Provincies moeten volgens de *Planwet Verkeer en Vervoer* een Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan maken ter uitvoering van het Nationaal Verkeers- en Vervoer Plan (NVVP). De Plusregio's (SRA, BRU) maken regionale verkeer- en vervoersplannen voor hun gebieden. Provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de organisatie van overleg tussen rijk, provincies en gemeenten. De provincie Noord-Holland ziet daarnaast een rol als vertegenwoordiger en pleitbezorger naar het rijk, Tweede Kamer en Europa. Hoewel de provincies Utrecht en Flevoland dit minder prominent presenteren, lobbyen zij (uiteraard) ook om hun projecten gerealiseerd te krijgen. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de ambities en rolopvatting van de provincies nader toegelicht.

9.2 Netto lasten provincies beleidsveld verkeer en vervoer

Verkeer en vervoer is met afstand het werkveld waar provincies de meeste middelen aan besteden.

Figuur 9.1 Netto lasten beleidsveld verkeer en vervoer (nulvariant, 2012)



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

De netto lasten (NB: nulvariant, cijfers 2012) van de provincie Flevoland voor verkeer en vervoer zijn € 32,3 miljoen (33 procent van totaal) en die van de provincie Utrecht € 65,6 miljoen (36 procent). De netto lasten van de provincie Noord-Holland voor verkeer en vervoer zijn met €140,4 miljoen (42 procent) zowel absoluut als relatief het hoogst van de drie provincies. Het aanleggen en beheer/onderhouden van provinciale wegen vormen de grootste uitgavenpost. Veiligheid en verkeersmanagement zijn voornamelijk beleidsonderdelen elementen, maar deze vragen minder middelen. Op het openbaar vervoer wordt separaat ingegaan.

9.3 Ambities en vraagstukken

Beleidskaders voor het provinciale verkeers- en vervoersbeleid zijn het *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 2012-2016* van de provincie Flevoland (2011), het *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur 2012-2016* van Noord-Holland uit 2011 en het *Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht Plus* (SMPU+, 2008). In 2010 is een tussenbalans van het SMPU+ opgemaakt, er is een nieuw mobiliteitsplan in voorbereiding. De provincies moeten hun verkeer- en vervoerplannen afstemmen op de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* van het rijk. De algemene ambities van de verkeers- en vervoersbeleidsplannen zijn om de bereikbaarheid te verbeteren, en om de verkeersveiligheid en de duurzaamheid (geluid, emissies, groen, energie) te vergroten.

Uitgangspunt van de **provincie Flevoland** is dat de gelden gelijkelijk worden ingezet over zuidelijk, noordelijk en oostelijk Flevoland. In Flevoland is het laten meegroeien van het provinciale wegennet met de ontwikkeling van Almere een belangrijke opgave, evenals de bereikbaarheid van Luchthaven Lelystad en de oost-westbereikbaarheid Alkmaar-Lelystad-Zwolle, in welk kader met Noord-Holland en Overijssel wordt samengewerkt.

GS van **Noord-Holland** ziet een goede bereikbaarheid als essentiële voorwaarde voor een goede economische en sociale ontwikkeling. “Het verbeteren van de (provinciale) infrastructuur, zodat de bereikbaarheid in de provincie toeneemt - te realiseren al dan niet samen met het Rijk, gemeenten en bedrijfsleven - is een kerntaak van de provincie.” Voornemens voor de periode tot 2020 zijn

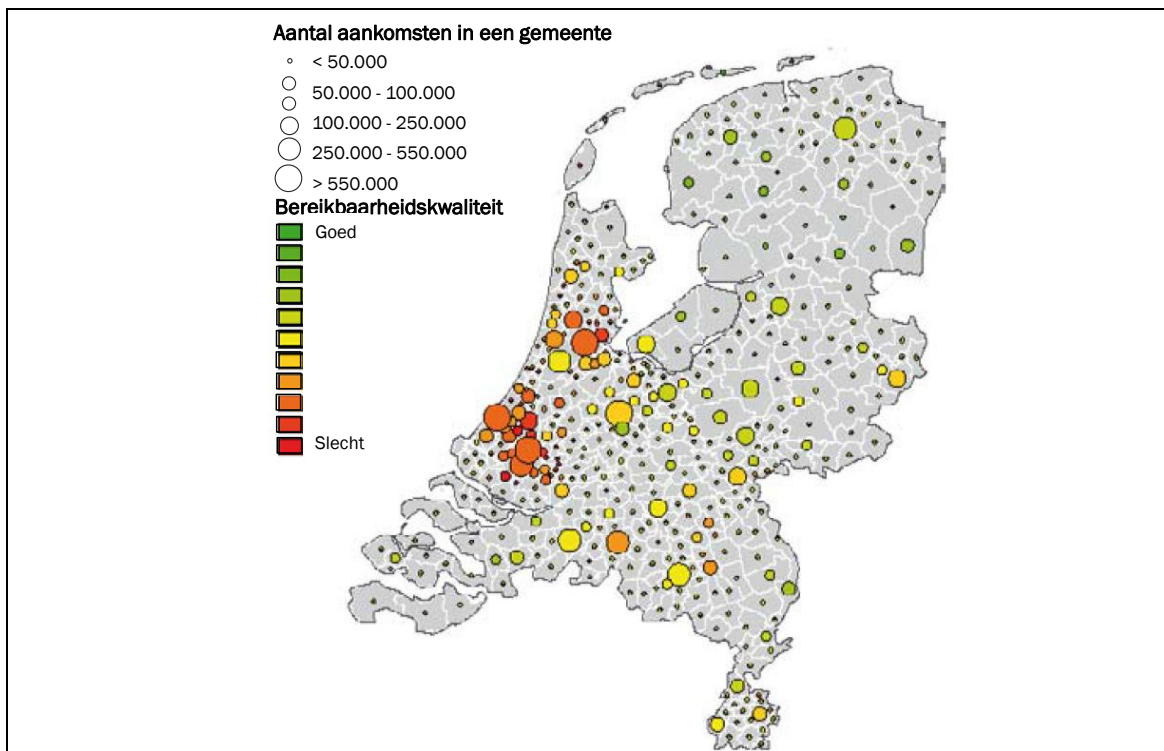
- Trajectbenadering: beperken van overlast voor weggebruikers bij wegwerkzaamheden
- Bij het realiseren van woonwijken, bedrijventerreinen en andere verkeersaantrekkende objecten moet de infrastructuur op het moment van ingebruikname zijn aangelegd.
- Verkeersmanagement.
- N23: Het op korte termijn realiseren van de Westfriisiaweg.
- N201: aanvullende maatregelen in samenspraak met de regionale partners om na realisatie van de omlegging bij Uithoorn en Aalsmeer de doorstroming in de regio Amstel- en Meerlanden te garanderen.
- Verbinding N205-N206 (tussen De Zilk en Haarlemmermeer-West) in samenwerking met rijk en Zuid-Holland.
- Nieuwe contractvormen infrastructuurprojecten.
- Spitssluiting bruggen in verband met doorstroming op wegen.
- 24-uurs brug- en sluisbediening.

- Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV), waaronder in overleg met de provincie Zuid Holland inzetten op doortrekken Zuidtangent naar Sassenheim.

De **provincie Utrecht** ziet zichzelf voor een grote opgave gesteld, waarover ze zegt: “De mobiliteitsproblemen in Utrecht zullen de komende tien jaar niet worden opgelost. Naast een provinciaal plan zijn daarvoor onder andere ook heldere nationale doelen en kaders en voldoende rijksmiddelen nodig.”¹²⁸ Centraal staat het project VERDER, een gezamenlijk investerings- en maatregelenpakket met het rijk, BRU en gemeenten om hieraan het hoofd te bieden.

Op bereikbaarheidsgebied geeft het rijk in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (SVIR) prioriteit aan versterken van de bereikbaarheidskwaliteit in stedelijke regio's rond de mainports Schiphol en Rotterdam, Brainport en de greenports met hun achterlandverbindingen. Een van de nationale belangen is een “robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen”. In en rond de (groot)stedelijke gebieden liggen op bereikbaarheidsgebied de grootste uitdagingen, niet alleen voor het rijk, maar ook voor provincies, regio's en gemeenten (zie figuur).

Figuur 9.2. Multimodale bereikbaarheidskwaliteit gemeenten 2030 (in Global Economy- scenario).



Bron: Ministerie van I&M (SVIR, 2012)

¹²⁸ Provincie Utrecht, *Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht+*, pagina 5 (letterlijke tekst).

Provinciegrensoverschrijdende projecten

Over de *grensoverschrijdende vraagstukken* met Noord-Holland en Flevoland stelt de provincie Utrecht in het SMPU+:

“De ontwikkelingen rondom Schiphol en Aalsmeer zijn ingrijpend. In samenhang met het verbeteren van de verbinding tussen Schiphol, Amsterdam-Zuid en Almere zijn er ideeën om de A6 te verbinden met de A9 (‘De Uitweg’). (...) Gezien de impact op het landschap bij een bovengrondse, maar ook een eventuele ondergrondse verbindingen, verlenen wij alleen medewerking aan oplossingsrichtingen die uitgaan van (het benutten van) de bestaande infrastructuur. De landschappelijke kwaliteiten in dit gebied (...) wegen voor ons veel zwaarder.”

“De grote bedrijvigheid en de congestievorming in en rondom het gebied zorgt voor veel verkeer op de N201 en de N212. Het percentage vrachtverkeer is daarbij opvallend hoog: ruim 15%. (...) zal de druk op de N201 in de richting van de A2 en in mindere mate de A12, via de N212, blijven bestaan. Niet alleen omwille van de leefbaarheid en de doorstroming, maar ook in het belang van het Groene Hart en het plassengebied, houden we vast aan een gebiedsontsluitingsweg met 2x1 rijstroken. Een eventuele grootschalige uitbreiding van de capaciteit van de N201 in de provincie Utrecht zou immers vooral veel verkeer aantrekken vanuit de omgeving Schiphol, waarmee het als een derde ring rond Amsterdam gaat fungeren.”¹²⁹

De N23, N201 en N205-N206 (Duinpolderweg) zijn provinciegrensoverschrijdende wegenprojecten in welk kader Noord-Holland samenwerkt met respectievelijk Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland. Hiervan is de N205-N206 een echt nieuw te realiseren wegverbinding en de andere omleggingen, verbredingen en opwaarderingen. In het grensgebied van Noord-Holland en Utrecht zijn ook andere ‘interprovinciale’ wegen (N417, N415), hiervoor zijn naast projecten ter verbetering van de verkeersveiligheid geen ingrijpende maatregelen voorzien.

Vaarwegen

Binnenvaartinfrastructuur en -vervoersrelaties zijn provinciegrensoverstijgend. Een voorbeeld van een initiatief is het project Pieken in Bereikbaarheid van Haven Amsterdam. Dit was een samenwerkingsverband van overheden in de periode 2008-2011 om oplossingen te vinden voor de knelpunten voor de binnenvaart in en om de Noordelijke Randstad en zo een impuls te geven aan goederenvervoer over water. De provincies Noord Holland, Flevoland en Utrecht en 22 gemeenten waren bij de samenwerking betrokken. Met behulp van gelden uit het EZ-programma ‘Pieken in de Delta’ zijn diverse initiatieven ontwikkeld, onder andere om een containershuttle-route rond het IJsselmeer op te zetten. Samenvoeging biedt in dergelijke initiatieven een kans om kennis en expertise te bundelen, efficiënter te gaan werken en sneller resultaat te boeken. Mits daar uiteraard politiek prioriteit aan wordt gegeven.

¹²⁹ Provincie Utrecht (2008), *Strategisch Mobiliteitsplan Provincie Utrecht+*, pp. 28-29.

(gekend), mede vanwege een dispuut met een grote grondeigenaar. De samenwerking tussen de provincies Noord-Holland en Utrecht vormde een bijkomende complicerende factor. Noord-Holland ziet de N201 als doorgaande route met een belangrijke economische functie. Zoals ook uit de eerder opgenomen passage uit het SMPU+ blijkt, stond en staat de provincie Utrecht veel meer op het standpunt dat vanwege leefbaarheid en doorstroming, de N201 op Utrechts grondgebied primair een gebiedsontsluitende functie heeft. Bij de totstandkoming van het Masterplan N201 werd daarbij als criterium gehanteerd dat er geen verkeer bij mocht komen, ook niet als gevolg van autonome groei. Noord-Holland wilde de groei juist accommoderen. Hoewel de samenwerking tussen de provincies Noord-Holland en Utrecht als constructief is ervaren, heeft dit verschil van inzicht vertraging opgeleverd in de planvorming. Hierbij moet worden bedacht dat als de N201 op het grondgebied van één provincie had gelegen, er mogelijk wel dezelfde uitkomst zou zijn geweest. De N201 loopt op Utrechts grondgebied door open gebied en de Vinkeveense Plassen, makkelijke oplossingen zijn er bij dergelijke omstandigheden niet.

9.5 Conclusie verkeer en vervoer: effecten en kansen

Verkeer en vervoer is een voorname provinciale kerntaak waar absoluut en relatief veel provinciale middelen naar toe gaan, zowel naar de aanleg als naar beheer en onderhoud. Het aantal grensoverschrijdende vraagstukken is beperkt wat betreft provinciale wegen tussen Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Het voorbeeld van de N201 leert dat planontwikkeling sneller zal kunnen gaan als dat in één provinciale hand is, maar ook dat andere oorzaken en de veelheid aan (andere) betrokkenen eveneens factoren zijn die de stroperigheid van beleidsontwikkeling en besluitvorming beïnvloeden.

Omvangrijke en maatschappelijk-economisch belangrijke vervoersrelaties zijn te zien in het kerngebied van de noordelijke Randstad, ruwweg het gebied tussen Alkmaar, IJmond, Haarlemmermeer, Amsterdam, Almere, Utrecht en Amersfoort. Zowel uit RRAAM als uit VERDER blijkt dat het rijk de grootste investeringen pleegt voor het oplossen van de bovenregionale knelpunten hier, en dat het rijk in RRAAM ook een sterke regierol heeft. Samenvoeging zal in dit opzicht weinig effect hebben, behalve dan dat er minder provinciale menskracht en middelen nodig zijn voor afstemming.

Een opgeschaalde provincie zal in haar eigen planvorming wel beter en efficiënter dan nu kunnen inspelen op provinciegrensoverschrijdende vraagstukken in het daily urban system van MRA en de Utrechtse regio. In de MRA zal ze daarin naast, of als onderdeel van, de vervoerregio moeten blijven opereren; daarmee zal de rol van de toekomstige provincie primair (blijven) liggen op de relaties in dit kerngebied tussen Amsterdam, Almere en Utrecht en met de aangrenzende gebieden. Ook voor de binnenvaart liggen kansen. Verder is gebleken dat de betrokken provincies eveneens sterke relaties hebben met andere provincies, met name Zuid-Holland, waarmee in beleidsontwikkeling, verkeersmanagement en beheer en onderhoud rekening moet worden gehouden.

Het opstellen van één meerjarenprogramma infrastructuur in plaats van drie levert besparingen op mensen en middelen op. Deze besparingen zijn echter beperkt, aangezien deze programma's een verzameling zijn van een aanzienlijk aantal redelijk op zichzelf staande projecten. Dit blijft veel werk

vergen. Daarnaast zijn er efficiëntievoordelen te behalen op generieke vraagstukken - bijvoorbeeld veiligheid, verkeersmanagement, duurzame mobiliteit - doordat krachten kunnen worden gebundeld. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat de huidige omvang van het beleidsveld verkeer en vervoer al een behoorlijke schaal heeft, met name in Noord-Holland, maar ook in de provincies Utrecht en Flevoland.

10 Openbaar vervoer

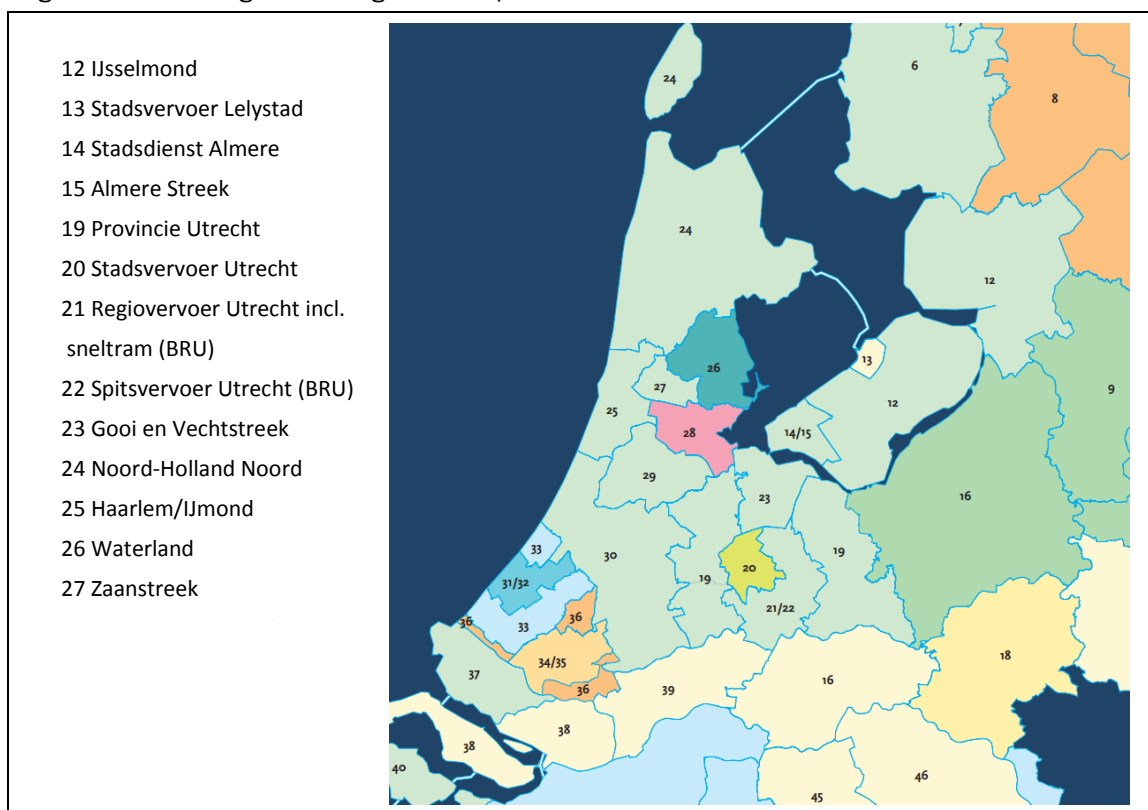
10.1 Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van OV

Taken en wettelijk kader

Het zwaartepunt van het werk van de provincie ligt op de aanbesteding van het OV, het tarievenbeleid, het beheren van de contracten en het monitoren van de kwaliteit van het vervoer. In dit verband ontvangen de provincies rijksmiddelen uit de BDU verkeer en vervoer. De provinciale taken op dit onderdeel zijn voornamelijk gebaseerd op de Wet en het besluit Personenvervoer 2000 en de Wet en het besluit BDU verkeer en vervoer. Naast de exploitatie van openbaar vervoer gaat het ook om regiotaxi, om (aanleg, beheer en onderhoud van) infrastructuur voor OV en zaken als toegankelijkheid van het openbaar vervoer, de OV chipkaart et cetera

Bij de aanbesteding van het OV wordt een indeling in concessiegebieden gehanteerd. De indeling van de belangrijkste concessiegebieden is weergegeven in de onderstaande kaart¹³¹. De huidige stadsregio Amsterdam en BRU hebben eigen concessiegebieden die ook in de kaart zijn weergegeven.

Figuur 10.1. Indeling concessiegebieden openbaar vervoer



Bron: KPVV (2012), Regionaal openbaar vervoer per 1 januari 2012, bewerking: Decisio

¹³¹ Daarnaast zijn er nog regiotaxi concessies en enkele andere concessies

Noord-Holland heeft drie concessiegebieden (Noord-Holland Noord, Haarlem/IJmond en Gooi & Vechtstreek). Flevoland werkt met de provincie Overijssel samen in de concessie IJsselmond. Dat concessiegebied omvat Noordwest-Overijssel (Kampen, Genemuiden, Steenwijk), Noordoostpolder (Emmeloord e.o.) en Oostelijk-Flevoland (Dronten e.o.).

Het stadsvervoer in Lelystad en Almere is door de provincie Flevoland gedelegeerd naar beide gemeenten. De provincie Utrecht heeft al het OV gecombineerd in een integrale concessie, waarvan het gebied in twee delen wordt gesplitst omdat de concessiegebieden van BRU en Gooi en Vechtstreek er tussenin liggen. De stadsregio Amsterdam heeft vier concessiegebieden (Waterland, Zaanstreek, Amsterdam en Amstelland-Meerlanden).

10.2 Netto lasten provincies openbaar vervoer

De netto lasten op het gebied van openbaar vervoer worden gebundeld geregistreerd met het beleidsveld verkeer en vervoer (zie hoofdstuk 9, figuur 9.1). Vandaar dat een nadere uitsplitsing in dit beleidsveld ontbreekt.

10.3 Case: concessiegebied Gooi en Vechtstreek

Het concessiegebied Gooi en Vechtstreek is een kleine concessie, die in 2011 is aanbesteed aan Connexxion. Het gebied ligt tussen de concessiegebieden van de stadsregio Amsterdam (Amstelland-Meerlanden), Utrecht en Flevoland/Almere. Bij een provinciale fusie ontstaat de mogelijkheid om concessiegebieden samen te voegen, waarmee de kwaliteit van het OV gediend kan zijn. Om deze reden is het concessiegebied Gooi en Vechtstreek als case onderzocht. Een fusie zou ook voordelen kunnen hebben voor de provinciegrensoverschrijdende OV lijnen (bestaand of nieuw).

Onderstaand volgt een beschouwing op deze mogelijke effecten voor het concessiegebied Gooi en Vechtstreek. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf uitgezoomd om te bezien of deze effecten zich ook in andere delen van het gebied kunnen voordoen. Daarnaast wordt ook naar andere effecten gekeken.

Samenvoegen concessiegebieden

Bij de aanbesteding van het OV in Gooi en Vechtstreek in 2011 is er maar door één vervoerder ingeschreven. In deze aanbidding bood de vervoerder weinig meer dan het minimumpakket. Dat er maar een aanbidding kwam en dat deze beperkt was heeft te maken met het feit dat het OV in dit gebied voor vervoerders weinig interessant is. Voor vervoerders zijn vooral de drukke lijnen en het vervoer in stedelijk gebied interessant. In Gooi en Vechtstreek is het aandeel van deze lijnen beperkt en het gaat ook maar om een relatief kleine omzet. De huidige vervoerder Connexxion had het voordeel dat ze een belangrijke remise in Hilversum hebben en dat ze ook de concessie in het aanliggende gebied Amsterdam Meerlanden al exploiteerden (tot 2015), waardoor het voor hen interessanter is dan voor andere vervoerders. Uit een evaluatie van Noord-Holland is gebleken dat een groter concessie-

gebied de interesse bij vervoerders zou vergroten. Dit zou dus een duidelijk scopevoordeel van samenvoeging kunnen zijn.

Voor Gooi en Vechtstreek geldt echter dat een eventuele samenvoeging vooral interessant zou zijn met het concessiegebied Amstelland/Meerlanden van de stadsregio Amsterdam. De relaties met Utrecht en Flevoland zijn veel kleiner. Dit komt omdat de meeste inwoners van het gebied meer zijn georiënteerd op (groot) Amsterdam dan op Almere en Utrecht. En voor zover OV reizigers gericht zijn op Utrecht gaat men vooral met de trein. Omdat het gebied Amstelland-Meerlanden onder de stadsregio valt (dat in de samenvoegingsvarianten een vervoerregio wordt), hangt het af van de samenwerking tussen vervoerregio en Noordvleugelprovincie of dit in de toekomst mogelijk wordt.

Het samenvoegen met de concessiegebieden van Utrecht of Almere zou wat betreft het netwerk voor de reiziger weinig toevoegen. Wel zou het tot inkoopvoordelen kunnen leiden omdat het totale gebied (en de vervoersomzet) groter is en de interesse van vervoerders groter wordt. Daar staat tegenover dat bij een te grote concentratie van concessiegebieden de marktwerking in het gedrang kan komen omdat de toetredingsbarrières voor nieuwe vervoerders te hoog worden¹³².

Een praktisch probleem hierbij is dat de concessies allemaal andere termijnen hebben. Aan het afkopen van contracten zijn hoge kosten verbonden, en verlengen van de termijnen is lastig omdat ze meestal voor de maximale wettelijke termijn zijn afgesloten.

Grensoverschrijdende lijnen

De grensoverschrijdende lijnen van en naar het concessiegebied Gooi en Vechtstreek gaan vooral richting het concessiegebied Amstelland Meerlanden. Deze grens blijft in de samenvoegingsvarianten in stand, hier verandert dus niets voor. Bij veranderingen in grensoverschrijdende lijnen is er altijd overleg, zowel formeel als informeel, tussen provincies of met stadsregio's. Als een provincie een grensoverschrijdende lijn wil schrappen/aanpassen kan de provincie/stadsregio altijd bezwaar aantekenen. Meestal gebeurt dit al in het informele traject, maar het kan ook in het formele traject waarbij plannen ter inspraak worden voorgelegd. In sommige gevallen wordt een lijn dan toch gehandhaafd, maar betaalt de andere provincie dan mee als resultaat van onderhandelingen die hiervan het gevolg zijn. Als de provinciegrens er niet zou zijn, zouden deze overleggen en onderhandelingen niet meer nodig zijn. Overigens zijn er, zoals hierboven al gesteld, relatief weinig OV lijnen die de provinciegrenzen oversteken, dus veranderingen in deze lijnen komen niet vaak voor.

10.4 Conclusie OV: effecten en kansen

Geografisch/kwaliteit van het netwerk

Zoals hierboven beschreven kan het samenvoegen van concessiegebieden voordelen opleveren. Voor Gooi en Vechtstreek ligt een samenvoeging met Amstelland-Meerlanden het meest voor de

¹³² Anderzijds kunnen grotere concessiegebieden juist ook weer nieuwe buitenlandse toetreders aantrekken, die vooral in grote concessie geïnteresseerd zijn.

hand, maar dit is een concessie van de Stadsregio Amsterdam, wat in de samenvoegingsvarianten in principe een aparte concessie van de vervoerregio blijft. Samenvoeging met concessiegebieden Almere of Utrecht levert voor de reiziger weinig op, maar kan wel inkoopvoordelen opleveren.

Een samenvoeging (andere indeling) van de concessiegebieden van de provincie Utrecht en BRU zou meer voordelen kunnen opleveren, ook in termen van het vervoersnetwerk doordat het landelijk OV en het stedelijk OV beter op elkaar afgestemd kunnen worden. In het regeerakkoord is echter nog geen beslissing genomen over de toekomst van de BRU. Als dit een aparte vervoerregio blijft, zal een samenvoeging van concessiegebieden minder snel tot stand komen.

Voor Flevoland geldt dat er momenteel met Overijssel wordt samengewerkt in de gezamenlijke concessie IJsselmond. Deze samenwerking kan in een samenvoegingsvariant gewoon blijven voortbestaan, deze hoeft niet te worden beïnvloed.

Het aantal provinciegrensoverschrijdende OV lijnen in de drie noordvleugelprovincies is beperkt, ook omdat de drie provincies vanuit openbaar vervoersoptiek (uitgezonderd trein) relatief gescheiden gebieden zijn. Een samenvoeging zal wat dit betreft dus weinig effecten hebben.

Efficiëntie

Op OV gebied kan op een aantal terreinen efficiëntiewinst worden geboekt in een fusieprovincie.

- Als het gaat om de algemene dossiers zoals de provinciale verkeer- en vervoerplannen (PVVP's) en andere beleidsplannen, concessievoorbereiding, tarievenbeleid, OV chipkaart, OV Studentenkaart et cetera ontwikkelen de provincies momenteel elk hun eigen beleid. Er is sprake van uitwisseling van kennis en ervaring, maar het hele beleidsvoorbereidingsproces gebeurt in elke provincie apart. Bij een samenvoeging van de provincies hoeft dit nog maar een keer te gebeuren, wat efficiëntie voordelen heeft. Overigens kan het voor bepaalde dossiers nog efficiënter zijn als er landelijke regie zou zijn (OV chipkaart, tarievenbeleid).
- Overnemen van best practices. De provincies wisselen weliswaar ervaringen uit, maar hebben toch elk hun eigen manier van werken, mede omdat er bestuurlijk andere keuzen worden gemaakt. In een fusieprovincie zullen de best practices automatisch breed worden ingevoerd.
- Op het terrein van OV geldt (net als dat op enkele andere beleidsterreinen naar voren is gebracht) dat het werk door schaalvergroting leuker, interessanter en belangrijker wordt, waardoor de provincie betere mensen kan aantrekken en behouden.
- De kritische massa wordt groter wat het mogelijk maakt om specialisten (bijvoorbeeld voor aanbestedingen, vervoerwaardestudies, infrastructuur) in dienst te nemen in plaats van op semi-structurele basis in te huren. Nu zijn er teveel pieken en dalen in de werkdruk om mensen in dienst te nemen. In een fusieprovincie zou dit gemakkelijke en goedkoper worden. Noord-Holland huurt jaarlijks voor ca. €300.000 aan externe OV mensen in. Naast een kostenbesparing leidt dit ook tot kwaliteitswinst omdat je meer kennis in huis hebt.

Concluderend kan worden gesteld dat een fusie voor het beleidsveld OV vooral efficiëntievoordelen kan hebben, uiteraard afhankelijk van de vraag hoe deze fusie wordt vorm gegeven. In de toekomst kan landsdeelvorming wellicht mogelijkheden bieden om de OV concessies interessanter te maken voor vervoerders en daarmee voor reizigers. Er liggen wat dat betreft vooral kansen om landelijke en

stedelijke gebieden aan elkaar te koppelen. Daarmee worden de concessies voor de markt interessanter en kan er ook wat betreft vervoersaanbod aan kwaliteit worden gewonnen.

11 Economie

11.1 Algemeen: taken en rollen provincies economisch beleid

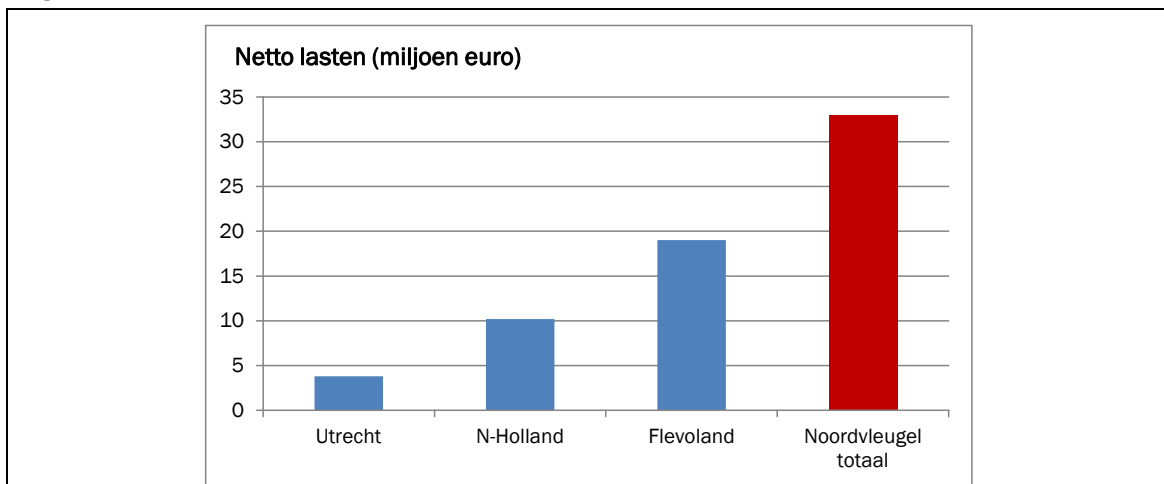
Taken die de drie betrokken provincies in het economisch beleidsveld uitvoeren zijn:

- Regionale ontwikkeling, stimulering werkgelegenheid, arbeidsmarkt en onderwijs.
- (Herstructurering) bedrijventerreinen.
- Toerisme, detailhandel en leisure.
- Kennis & innovatie, topsectorenbeleid.
- Afhandeling Europese geldstromen (EFRO).
- Aantrekken bedrijven en investeringen door promotie en acquisitie.

11.2 Netto lasten provincies beleidsveld economie

De provincie Flevoland heeft relatief en absoluut hoge netto lasten in het beleidsthema economie, namelijk € 19 miljoen (19 procent) (NB: nulvariant, op basis van rekening 2012). De netto lasten voor het economisch beleid van de provincies Noord-Holland (€ 10,2 miljoen, 3 procent) en Utrecht (€ 3,8 miljoen, 2 procent) zijn lager.

Figuur 11.1. Netto lasten beleidsveld economie (nulvariant, 2012)



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

De provincie Flevoland hanteert in haar programmabegroting een indeling in twee programma's: werkgelegenheid (werken, vestigingsklimaat, Europese programma's) en ontwikkeling & innovatie ((lucht)havenontwikkeling, stimulering sectoren). Noord-Holland verdeelt haar inspanningen over 5 thema's: 1) kenniseconomie en innovatie, 2) werklocaties, 3) arbeidsmarkt & onderwijs, 4) toerisme en 5) ondersteunend beleid. De provincie Utrecht hanteert in de programmabegroting als categorieën: 1) economische agenda's (waaronder topsectoren, samenwerking in development boards Utrecht en Amsterdam, ontwikkelingsmaatschappij OMU, acquisitie en innovatie), 2) energie en 3) vrije tijd.

11.3 Economische ambities en vraagstukken

Flevoland

Het bevorderen van de regionale economie wordt in het coalitieakkoord van Flevoland gezien als een belangrijke taak, met het creëren van extra werkgelegenheid als voornaamste opgave. De rol van de provincie is bovenlokaal: “we richten ons niet op gemeentelijke vraagstukken, maar hebben een gebiedsbrede rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om onze relaties binnen de Metropoolregio Amsterdam, maar ook om het benutten van kansen die de samenwerking met Zwolle-Kampen ons biedt.”

"Voor Flevoland is de Noordvleugel van de Randstad de relevante regio voor aansluiting met het rijksbeleid. Om de economische structuur en de internationale concurrentiekracht van de Noordvleugel van de Randstad te versterken, werken lokale en provinciale overheden gezamenlijk aan een Economische Actieagenda. Bundeling van krachten zorgt voor betere afstemming en een krachtiger stem richting “Den Haag”. Het is duidelijk dat het Rijk een belangrijke rol ziet weggelegd voor de Metropool Regio Amsterdam (MRA) en de daar opgezette governance structuur via de Amsterdam Economic Board (AEB). Omgekeerd is het belangrijk dat deze regio optimaal rendeert bij het uitvoeren van de nationale en internationale agenda's van de verschillende topsectoren."

Bron: Provincie Flevoland (2012), *Economische Agenda 2012-2015*

De provincie Flevoland geeft aan een tweeledige keuze te maken: voor de kenniseconomie en de vrijetijdseconomie:

Maatregel	Programmalijnen	middelen
1. Uitbouwen Kenniseconomie	• Agribusiness • Composieten • Gezondheid mens&dier • Zorginnovatie	3 miljoen euro
2. Versterken Vrijetijdseconomie	• Grootschalige vrijetijdsvoorzieningen • Voorzieningen op het gebied van erfgoed en kunst • Meerdaagse evenementen van (inter)nationale allure • Outdoorsport • Toegankelijke natuurgebieden	1 miljoen euro

Bron: Provincie Flevoland (2012), *Economische Agenda 2012-2015*

(Landelijke) topsectoren waar de provincie Flevoland zich op richt zijn

- Agro & Food en Tuinbouw & Uitgangsmaterialen: clusters Agribusiness en 'Visbusiness';
- High Tech Systemen en Materialen: cluster Composieten.
- Life Sciences & Health: clusters Gezondheid mens&dier en Zorginnovatie.

Nadrukkelijk wordt de samenwerking gezocht met kennisinstellingen en bedrijfsleven. Het coalitieakkoord onderstreept het werkgelegenheidsbelang van luchthaven Lelystad, van de “koploperspositie op het gebied van duurzame energieopwekking, de doorgroei van het nieuwe cluster zorg en het

doorzetten van onze inhaalslag op het voorzieningenniveau.” Flevoland zet in op bovenregionale acquisitie, waarbij wordt aangesloten bij de focus van het economisch beleid. Naast de reguliere economische activiteiten worden de Europese subsidies en de Ontwikkelingsmaatschappij Flevoland (OMFL) van belang geacht voor de verdere economische ontwikkeling.

Noord-Holland

Hoofddoelstelling van het Noord-Hollandse economische beleid is het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de provincie. Als beleidsindicatoren worden gehanteerd: een hogere economische groei en een top-5 positie van de Metropoolregio Amsterdam ‘tussen de Global Business Gateways’.

Kerntaken die het coalitieakkoord noemen zijn 1) het stimuleren van regionale economische samenwerking (ook op gebied van innovatie en ondernemerschap) en 2) het tijdig voldoende ruimte beschikbaar stellen voor economische activiteiten. Het beleid wordt vormgegeven langs de thema’s innovatie, werklocaties, arbeidsmarkt & onderwijs en toerisme. Instrumenten zijn onder meer de HIRB-regeling (stimulering herstructurering en intelligent ruimtegebruik op bedrijventerreinen), het Kanskanon (bevordering innovatie in het MKB), en Water als Economische Drager (stimulering recreatief en beroepsmatig gebruik waterinfrastructuur). De monitor-, proces- en regisseursrol vult de provincie in bij onder andere het bevorderen van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en bij het komen tot afspraken over (plannen voor) detailhandel, bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Ook wordt het instrument van regionale ontwikkelingsbedrijven ingezet¹³³ en werkt de provincie samen in regionaal-economische stimuleringsprogramma’s. Schiphol, het Noordzeekanaalgebied, Greenport Aalsmeer en de Agriboard Noord-Holland-Noord spelen een prominente rol in het ruimtelijk-economische beleid.

Er wordt actief deelgenomen in de Amsterdam Economic Board (AEB), een ‘triple helix’-samenwerking van overheden, ondernemers en kennis- en onderwijsinstellingen in de Metropoolregio Amsterdam. De provincie onderschrijft de regionale beleidskaders in de Economische Agenda van de Metropoolregio Amsterdam (*Global Business Gateway*) en zet zich in om de strategische clusters van de AEB¹³⁴ te verbinden met Noord-Holland-Noord.

Utrecht

De focus van het economisch beleid van de provincie Utrecht ligt op kennis en creativiteit (door middel van gerichte stimulering) en accommoderen van de dynamiek van de gevestigde economische sectoren. Hiervoor acht het college van GS “een goed ontwikkeld internationaal netwerk en acquisitie bij internationale bedrijven belangrijk. Maar ook nauwe samenwerking met naburige regio’s zoals

¹³³ Dit zijn Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord (ONHN), de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (RON) en Schiphol Area Development Company (SADC).

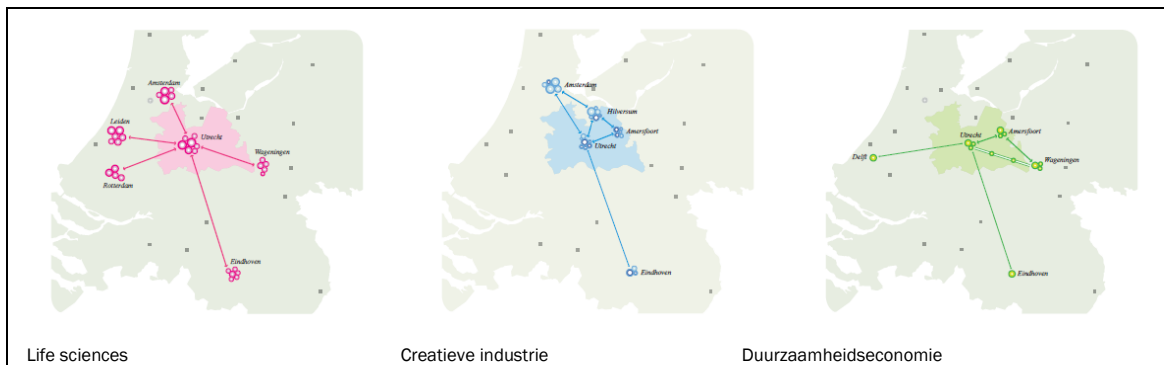
¹³⁴ Logistiek, food&flowers, toerisme en congressen, creatieve industrie, rode life sciences, zakelijke en financiële dienstverlening, en ICT/e-science.

de Noordvleugel en Regio FoodValley.” Intensivering en herstructurering van bestaande werklocaties heeft hoge prioriteit. Speerpunten zijn:

- Life sciences (Public Health, stamcelonderzoek en oncologie).
- Creatieve industrie ((applied) gaming, media en design).
- Duurzaamheidseconomie (toepasbaarheid kennis over de invoering van duurzame technieken, financieringsconstructies, klimaatonderzoek, water en energie).

Hierbij kijkt de provincie Utrecht ook naar naburige regio's: “Nederland is klein en Utrecht is met zijn kenniseconomie nu al sterk verbonden met andere Nederlandse steden en regio's. Dat betekent samenwerken. Samenwerken met de naaste burens Amsterdam en Schiphol waarmee de provincie Utrecht samen de Noordvleugel van de Randstad vormt. Samenwerken in de FoodValley waar de provincie samen met Gelderland deel van uitmaakt. Maar ook samenwerken met andere steden en provincies in Nederland omdat er interessante mogelijkheden zijn om elkaar te versterken in bepaalde opvallende bedrijfstakken.”¹³⁵

Figuur 11.2. Verbindingen strategische economische clusters Utrecht



Bron: Provincie Utrecht (2011), *Economische Visie provincie Utrecht 2020*

Langs twee lijnen geeft de provincie Utrecht invulling aan het economische beleid: *stimuleren* van de speerpuntsectoren door investeren en acquisitie en *accommoderen* van de overige economische sectoren.

Gezamenlijke visies, ambities en activiteiten

Naast de afzonderlijke inzet en ambities van de drie provincies zijn er ook overkoepelende ambities geformuleerd, al dan niet opgesteld in het kader van formele samenwerkingsverbanden en/of vast gelegd in officiële documenten.

EU en landsdeel West

Relevant zijn de wijzigingen in het Europese beleid. De Europese structuurfondsen (EFRO) waren van groot belang met name voor Flevoland. Programma's als het Operationeel Programma Kansen voor West en het

¹³⁵ Provincie Utrecht (2011), *Economische Visie provincie Utrecht 2020*, pagina 13.

Provinciaal Meerjarenplan Landelijk Gebied lopen in 2013 af met uitloop tot 2015. De stimulering van de Europese Unie zal dus met minder geld gepaard gaan. Europa legt de prioriteit bij een economie met veel werkgelegenheid en economische, sociale en territoriale cohesie. Van de Europese programmalijnen hebben de Randstadprovincies en de vier grote steden er drie overgenomen die zijn uitgewerkt in een 'Smart Specialisation Strategy' (strategie gebaseerd op de specifieke condities en eigenschappen van een regio):

1. Stimuleren kennisvalorisatie.
2. Vergroten van de concurrentiekracht van het MKB.
3. Ondersteunen overgang naar een CO₂-arme economie.

Bron: Provincie Flevoland en G4P4 (februari 2013), *Slimme specialisatiestrategie West-Nederland*

Economische opgave Noordvleugel

Op 28 februari 2013 hebben de vier grote steden en de vier Randstadprovincies de 'slimme specialisatiestrategie (S3)' van West-Nederland gepubliceerd. Dit document is gebaseerd op de regionale en provinciale economische visies in de Randstad. Het belangrijkste doel van de strategie is om het innovatievermogen van de Randstad te vergroten. In het stuk wordt geconstateerd dat "de uitdaging waar West-Nederland voor staat is de groei te versterken in die kennisgebieden en sectoren waar internationaal in kan worden uitgeblonken". West-Nederland heeft een aantal sterke troeven, zoals een grote dichtheid kennisinstituten, maar de zwakten en bedreigingen voor het innovatieklimaat zijn ook serieus. De belangrijkste knelpunten zijn:

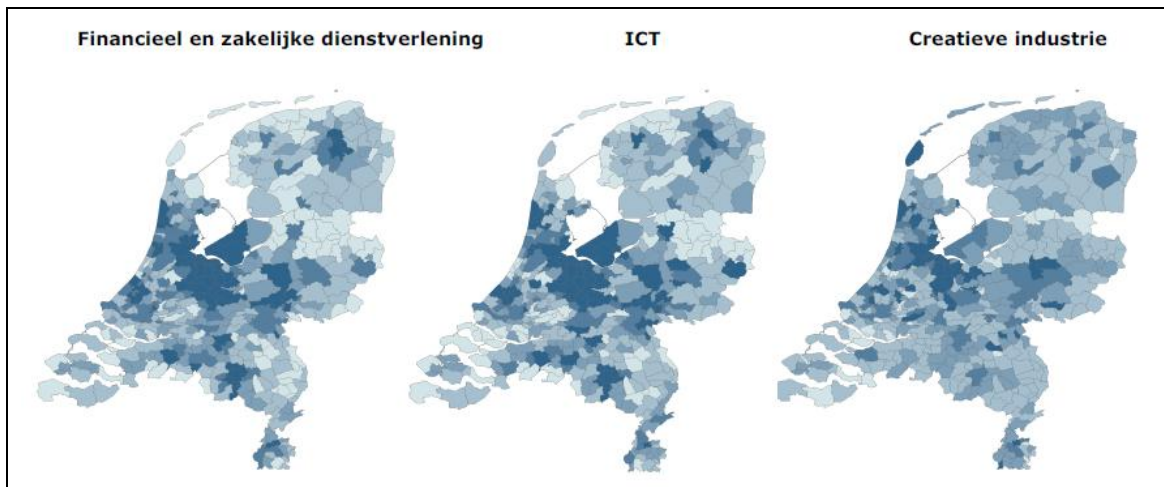
- Beperkt aandeel van private R&D in de totale R&D investeringen.
- Achterblijvende verduurzaming van de economie van West-Nederland.
- Gebrekkige kennisvalorisatie.
- Bereikbaarheid tussen stedelijke regio's, met name negatief beïnvloed door congestie.
- Sociale cohesie als gevolg van demografische ontwikkelingen.
- Concurrentievermogen van het MKB.¹³⁶

Er worden binnen de Randstad drie subregio's¹³⁷ onderscheiden die zowel op gedeelde sectoren als ook op specialisaties concurreren met de rest van de wereld. Uit hun economische agenda's blijkt dat Utrecht, Flevoland en Noord-Holland kiezen voor deels dezelfde topsectoren en clusters als ICT, life sciences, creatieve industrie en toerisme en recreatie/vrijtijdseconomie.

¹³⁶ G4P4/Kansen voor West, *Slimme specialisatiestrategie West-Nederland* (concept 28 februari 2013), pp. 5-6.

¹³⁷ Zuidvleugel, Utrecht en MRA.

Figuur 11.3. Samenhang financiële en zakelijke dienstverlening, ICT en creatieve industrie



Bron: Ministerie van EL&I, PBL

Van Oort et al. (2010) zeggen in dit kader: “Complementariteit tussen samenstellende delen van de Randstad of Noordvleugel vereist lokale specialisaties gekoppeld aan een intensief gebruik van elkaars specialisaties (interactie). De Randstadsteden vullen elkaar echter maar beperkt aan op het gebied van sectoren en voorzieningen, er is eerder sprake van duplicatie.”¹³⁸

Om de complementariteit te benutten, samenwerking binnen topsectoren te vergroten en overlap te voorkomen is samenwerking nodig. Dit ligt primair bij het bedrijfsleven en bij de kennisinstellingen, zoals ook uit de aanpak van de ‘topteams’ blijkt. Overheden hebben hierin een belangrijke voorwaardenscheppende rol door te zorgen voor een omgeving waarin bedrijven kunnen floreren en ontwikkeling, diffusie en valorisatie van kennis kan gebeuren. Dit betekent het zorgen voor fysieke vestigingscondities als aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden, goede bereikbaarheid en aantrekkelijk woon- en leefklimaat, voor passende (niet-knellende) wet- en regelgeving, gerichte stimulering van R&D (zoals subsidies, ontwikkelingsmaatschappijen, toegang tot financiering) en het (helpen) opzetten van samenwerkingsverbanden tussen ondernemers en kennisinstellingen zoals in development of economic boards gebeurt. In de slimme specialisatiestrategie voor West-Nederland wordt de rol van lokale en regionale overheden aangeduid met ‘volgend faciliterend’.¹³⁹ De boards spelen daarbij een strategische rol, omdat hierin bedrijven, onderwijs- en onderzoeksinstituten en overheden nauw met elkaar samenwerken.

Het ministerie van EL&I constateert over de samenhang in de Noordvleugel en de boards¹⁴⁰:

¹³⁸ Van Oort et al. (2010), *Clusters en netwerkeconomie in de Noordvleugel van de Randstad*, p. 5.

¹³⁹ Zie ook: G4P4/Kansen voor West, *Slimme specialisatiestrategie West-Nederland* (concept 28 februari 2013), p. 16.

¹⁴⁰ Ministerie van EL&I (2011), *Visie op de Noordvleugel*.

“Amsterdam en Utrecht zijn (...) beide sterk in sectoren zoals financieel en zakelijke dienstverlening, creatieve industrie, life sciences en ICT en nieuwe media. Een gezamenlijke beleidsstrategie van Amsterdam en Utrecht (op de schaal van de Noordvleugel) is nodig om nadelige beleidsconcurrentie te voorkomen en voldoende kritische massa te bereiken zodat bedrijven zich (verder) specialiseren, schaalvoordelen benutten, elkaar aanvullen en door clustering tot de internationale top kunnen (blijven) behoren. Samenvoeging van de bestaande (gouden driehoek) samenwerkingsverbanden binnen de regio's Amsterdam en Utrecht, kan de benodigde brede structurele samenwerking tussen deze regio's vergemakkelijken.”

Bron: Ministerie van EL&I

Economische samenwerking en acquisitie

Op het gebied van acquisitie zijn momenteel veel organisaties actief, zowel gemeenten als provincies en rijk, als organisaties/agencies/ontwikkelingsmaatschappijen aan wie zij dit uitbesteden, zoals OMFL (Flevoland), SADC (Schipholregio), ONHN (Noord-Holland-Noord), AAA (Amsterdam Airport Area) en NFIA (landelijk) en Schiphol en Haven Amsterdam. In november 2012 hebben de provincies, stadsregio's en de Amsterdam, Almere en Utrecht de *Economische Actieagenda Noordvleugel* (concept) opgesteld. Hierin worden de uitdagingen geschetst en voor de belangrijke sectoren en clusters de lopende en nieuwe acties beschreven. Over het onderwerp acquisitie zegt het stuk dat zowel in de Amsterdamse en als de Utrechtse regio organisaties zich bezighouden met de promotie en acquisitie van buitenlandse bedrijven. In april 2012 is een convenant gesloten tussen NFIA en regionale organisatiesom waarin afspraken zijn gemaakt over de taakverdeling bij acquisitie en afstemming bij handelsmissies en congresbezoeken. In de bovengenoemde *Actieagenda* wordt geconstateerd dat “kansen voor verdergaande samenwerking binnen de Noordvleugel vooral zijn gelegen in de afstemming van reisagenda's”.

11.4 Case: Plabeka

Voor het beleidsterrein economie is ervoor gekozen om in te zoomen op de wijze waarop in de Metropoolregio Amsterdam wordt samengewerkt bij de planning van bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Gekeken wordt of bij een fusie van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht er krachtiger kan worden opgetreden, zodat het aanbod beter wordt afgestemd op de vraagontwikkeling (voorkoming overcapaciteit in plannen) en er effectiever wordt omgegaan met de schaarse (open) ruimte.

In het Platform Bedrijventerreinen en Kantoren (Plabeka) werken regionale en lokale overheden in de Metropoolregio Amsterdam samen aan regionale afstemming over de kwantiteit en kwaliteit van werklocaties. Plabeka is in 2005 opgericht als uitvloeisel van de Vierde Noordvleugelconferentie. Tijdens die conferentie werd geconstateerd dat er een overschot aan volume in kantoren en een tekort aan bedrijventerreinen in de regio was en dat daarom regionaal beleid voor kantorenlocaties en bedrijventerreinen moest worden ontwikkeld. Dit beleid is vastgelegd in de *Uitvoeringstrategie Plabeka 2010-2040 ‘Snoeien om te kunnen bloeien’* (2011). De gemaakte afspraken worden jaarlijks gemonitord. De meest recente bestuurlijke afspraken (oktober 2012) betreffen:

- Programmering: zoveel mogelijk sturen op bouwrijpe voorraad. Onderdeel hiervan is dat de provincies Noord-Holland en Flevoland afspreken om met aan de MRA grenzende gemeenten (ook in de aangrenzende provincies Utrecht en Zuid-Holland) het gesprek aan te gaan om te komen tot 'realistisch voorraadbeleid' in lijn met de Plabeka-aanpak.
- Benutten bestaande kansen en kwaliteiten.
- Versterken kennisfunctie.
- Opzetten regionaal hotelbeleid.

De Noordvleugelconferenties vormden de opmaat tot de Metropoolregio Amsterdam. Dit was en is nog steeds een informeel, vrijwillig samenwerkingsverband tussen 36 gemeenten, de provincies Flevoland en Noord-Holland en de Stadsregio Amsterdam. Plabeka is onderdeel van het MRA-platform Regionaal Economische Structuur (PRES). Het bestuurlijk en ambtelijk voorzitterschap van Plabeka wordt ingevuld door de gemeente Haarlemmermeer. Het secretariaat wordt door een extern bureau verzorgd. De provincies hebben geen trekkende of regisserende maar een faciliterende/expertrol, zo wordt de monitor verzorgd door de provincie Noord-Holland. Uiteraard moeten de afspraken passen binnen het provinciale beleid en de provinciale belangen. Dit is in lijn met hoe de provincie Noord-Holland in de structuurvisie haar rol in Plabeka-verband noemt, namelijk als 'bewaker'. Ook ligt er een rol voor de provincies om verbanden te leggen met het beleid in omliggende gemeenten, ook in buurprovincies. De provincie Flevoland acht de uitvoeringsstrategie van Plabeka "voor Flevoland en in het bijzonder voor Almere en Lelystad van groot belang"¹⁴¹, en geeft in de *Economische Agenda* aan uitvoering te zullen geven aan de gemaakte afspraken. De gemaakte afspraken in Plabekaverband vormen een basis voor de planningsopgave van bedrijventerreinen en kantorenlocaties in de MRA. De provinciale structuurvisie of bedrijven- en kantorenterreinennota is een instrument waarmee dit kan worden geformaliseerd.

Samenvoeging biedt de mogelijkheid om dit instrument effectiever en efficiënter te ontwikkelen en in te zetten. Echter, aangezien er al intensief wordt samengewerkt en de gemaakte afspraken ook worden vertaald naar beleid, zal het effect op de ruimtelijke-orderingspraktijk op het gebied van bedrijventerreinen beperkt zijn.

11.5 Conclusies beleidsveld economie: effecten en kansen

De focus van het landelijke en in navolging daarvan ook regionale economische beleid is in de laatste jaren komen te liggen op het stimuleren van kennisontwikkeling, -overdracht en -vermarkting in zogeheten topsectoren die de internationale concurrentiepositie van Nederland en daarbinnen de regio's kunnen versterken. Daarbij wordt meer dan voorheen een beroep gedaan op het bedrijfsleven en op kennis- en onderwijsinstellingen om de lead te nemen. De rol van provinciale en andere overheden is volgend-faciliterend. Met andere woorden, degenen die het echt moeten doen zijn aan zet, de overheid stimuleert gericht en moet zorgen voor concurrerende omstandigheden. In de regionale economische ontwikkeling kan minder worden geleund op Europese programma's. Ook speelt

¹⁴¹ Provincie Flevoland (2012), *Visie werklocaties Flevoland 2030+*, p. 17.

dat om in aanmerking te komen voor EU-gelden een strategie moet worden ontwikkeld op basis van regionale condities, kenmerken en (comparatieve) voordelen.

De Noordvleugelprovincies volgen in hun keuzes in grote lijnen het landelijke topsectorenbeleid, waarbij zowel overlap als complementariteit is in de geprioriteerde topsectoren. In de Development Boards - er zijn er twee in de Noordvleugel, met nog diverse andere boards (op het gebied van bijvoorbeeld leisure en energie) en greenports - werken ondernemers, kennisorganisaties en overheden samen om de strategische clusters of 'regionale topsectoren' een impuls te geven. Provincies onderschrijven het belang van deze boards in hun economische agenda's, maar spelen daarin geen leidende rol.

Gezien de economisch-inhoudelijke samenhang en veelheid aan initiatieven, boards en andere gremia lijkt er behoefte aan meer economische beleidsregie op de schaal van Noordwest-Nederland. Deze regie is nodig om de complementariteit die er is te versterken en om invulling te geven aan gedeelde thema's en topsectoren als vrijetijdseconomie, duurzame energie, creatieve industrie, ICT, life sciences en zorg. Hiermee kan zowel inhoudelijk worden gekomen tot effectiever en efficiënter beleid als tot een steviger positionering naar Den Haag en Europa. Er liggen in dit opzicht kansen voor een Noordvleugelprovincie, mits ze daartoe is geëquipeerd wat betreft instrumenten, mensen en financiële middelen, ze die rol ambieert en daadkrachtig oppakt vanuit een regisserende en faciliterende rol. En mits ze die rol ook wordt gegund door gemeenten, bedrijfsleven en kennisinstellingen.

Als het gaat om de ruimtelijk voorwaardenscheppende beleidsontwikkeling, zal ook een provincie op de schaal van de Noordvleugel een complementaire rol moeten spelen aan de inspanningen en bevoegdheden van gemeenten. Dit is zichtbaar in de in dit hoofdstuk kort beschreven case Plabeka. Dit samenwerkingsverband is op informele manier ontstaan en heeft draagvlak bij de gemeenten die uiteindelijk gaan over de ontwikkeling van 'hun' bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Een sterkere rol van een opgeschaalde provincie zal in dit kader weinig effect sorteren op de planontwikkeling van bedrijventerreinen en kantorenlocaties in de MRA. Als dergelijke vormen van regionale samenwerking zoals in Plabeka-verband vanzelf ontstaan en tot resultaat leiden, heeft ook een opgeschaalde provincie primair een rol als bewaker van provinciale belangen, als facilitator en als intermediair om de samenhang te zoeken met aan deze regio's aanpalende gebieden. Als dergelijke samenwerking wel gewenst is maar niet tot stand komt, moet de provincie een regierol (kunnen) pakken. Gezien de provincie-overschrijdende samenhang in de MRA en de relaties met Utrecht biedt een provincie op de schaal van Noordwest-Nederland meer kansen om beide rollen (faciliteren, regisseren) op effectievere en efficiëntere wijze te spelen.

12 Water

12.1 Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van water

Taken en wettelijk kader

De provinciale taken op watergebied zijn te kenschetsen als kaderstelling, monitoring en toezicht. In het bestuursakkoord water is afgesproken dat de provincies gebiedsregisseur zijn, die de samenhang met het andere ruimtelijke beleid bewaken. De uitvoering valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen.

De wettelijke taken van de provincie zijn onder meer:

- opstellen waterhuishoudingsplan c.q. waterbeleidsplan (onder meer waterstanden, ecologie, natuur, grondwater);
- toezicht op alle primaire waterkeringen, goedkeuring dijk aanpassingsplannen, vijfjaarlijkse toetsingen¹⁴²;
- vormgeving, inrichting en toezicht op de waterschappen;
- beleid voor en toezicht op regionale waterkeringen en boezemkeringen;
- zorg voor waterbergingsgebieden;
- muskusrattenbestrijding;
- opstellen grondwaterbeheersplan;
- toezicht op zwemwater.

Het takenpakket van de provincies op dit onderdeel is onder meer gebaseerd op de volgende wet- en regelgeving, bestuursakkoorden en Europese regels:

- De waterwet en het waterbesluit;
- Bestuursakkoord water 2011;
- Kaderrichtlijn water;
- Europese Overstromingsrisico Richtlijn;
- Beleidslijn grote rivieren;
- Waterschapswet;
- Waterhuishoudingsplan (als onderdeel van het Omgevingsplan);
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden;
- Scheepvaartverkeerswet;

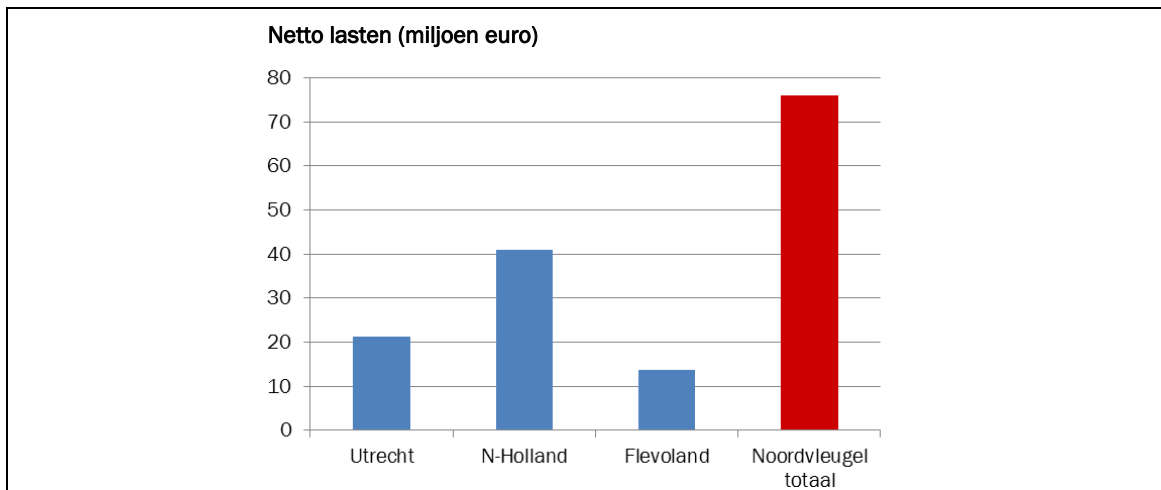
Daarnaast zijn de provincies vanwege hun rol als gebiedsregisseur betrokken bij het nationale delta-programma en de ruimtelijke consequenties van het hoogwaterbeschermingsprogramma. Het waterbeleid heeft grote raakvlakken met het ruimtelijk beleid en het natuurbeleid.

¹⁴² Momenteel ligt een wetsvoorstel bij de eerste kamer waarin staat dat het toezicht op de primaire keringen bij het Rijk komt te liggen. Ook de frequentie van de toetsingen wordt hierin naar beneden gebracht, zie Kamerstuk 33 465 Tweede Kamer der Staten-Generaal.

12.2 Netto lasten op gebied van water

De netto lasten van de drie noordvleugelprovincies op het gebied van water en milieu in de nulvariant staan weergegeven in de onderstaande figuur. De provincies registreren de beleidsvelden water en milieu gezamenlijk, vandaar dat ze in deze figuur ook zijn gebundeld.

Figuur 12.1. Netto lasten beleidsveld water en milieu (nulvariant, € mln, 2012)



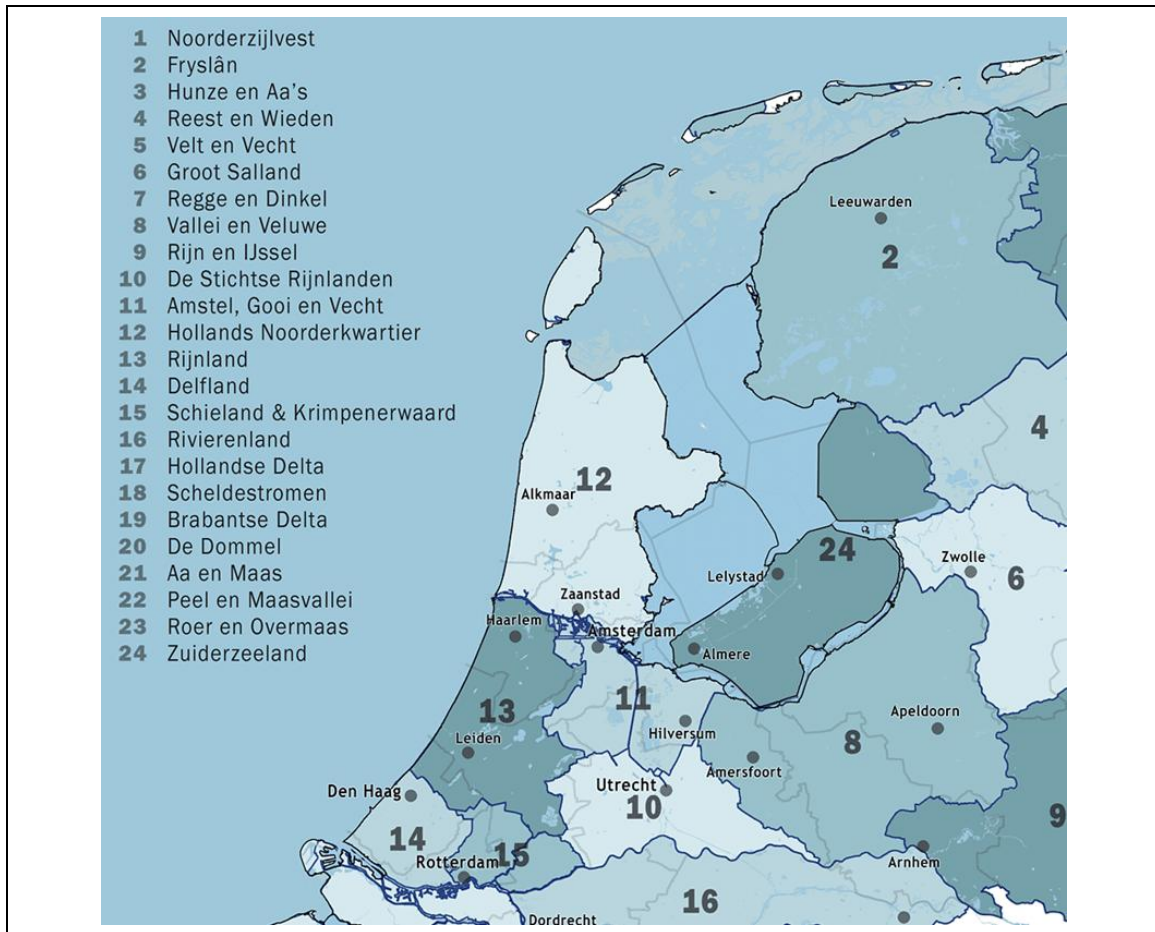
Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

De drie noordvleugelprovincies hebben relatief ongeveer dezelfde netto lasten voor dit beleidsveld. Voor Utrecht en Noord-Holland bedraagt het aandeel 12% van de totale netto lasten, voor Flevoland is dit 14%. De absolute bedragen variëren uiteraard wel fors zoals figuur 12.1 laat zien.

12.3 Gebiedsanalyse

De drie Noordvleugelprovincies hebben op watergebied met elkaar gemeen dat het grondgebied voor een groot deel bestaat uit vergelijkbare watersystemen, te weten poldersystemen en dat ze alle drie te maken hebben met het watersysteem IJsselmeergebied (inclusief Markermeer-IJmeer en deel van de Veluwerandmeren). Er zijn ook karakteristieken die de provincies delen met andere provincies dan de beoogde fusiepartners, zo heeft alleen Noord-Holland een lange kustlijn en heeft alleen Utrecht echt te maken met de problematiek van de grote rivieren.

Figuur 13.2. Geografische indeling waterschappen



Bron: Imergis (2013), Overzicht van Nederlandse Waterschappen (2013), bewerking: Decisio

Zoals op de kaart te zien is, hebben de drie Noordvleugelprovincies te maken met verschillende waterschappen. Het grondgebied van Noord-Holland omvat het waterschap Hollands Noorderkwartier en delen van waterschap Rijnland en Amstel, Gooi en Vecht. De provincie Utrecht heeft te maken met drie waterschappen: Amstel, Gooi en Vecht, De Stichtse Rijnlanden en Vallei en Veluwe. Het grondgebied van Flevoland komt precies overeen met het waterschap Zuiderzeeland.

12.4 Een aantal cases

Via een aantal watercases waar meerdere noordvleugelprovincies mee te maken hebben, hebben we onderzocht wat de effecten van een fusie tussen de provincies zouden kunnen zijn. De verwachting daarbij was dat een fusieprovincie in die cases efficiëntere en sneller zou kunnen opereren dan nu het geval is.

Loosdrechtse plassen

De Loosdrechtse plassen liggen grotendeels op Noord-Hollands grondgebied, in de gemeente Wijdmeren. Het gebied grenst aan de provincie Utrecht. Een probleem van de Loosdrechtse plassen is dat de waterkwaliteit laag is. Tegelijkertijd blijft de ontwikkeling van de recreatiesector achter bij de landelijke trend. Vandaar dat er plannen waren om de plassen dieper te maken, zodat de waterkwaliteit stijgt zonder dat de recreatie wordt gehinderd. Dat dit kan, bewijzen de Vinkeveense plassen en de plassen in Friesland. De provincie Noord-Holland heeft fors geïnvesteerd in de voorbereiding van deze plannen. De gemeente Wijdmeren wilde uiteindelijk niet instemmen met het plan vanwege zorgen over nadelen voor de (waterplanten) recreatievaart. Noord-Holland heeft de gemeente een aanwijzing gegeven om het plan toch door te kunnen zetten. Echter, er ontstond een barrière toen de gemeente Loenen bezwaar maakte tegen zandtransport over haar gemeentegrenzen. Loenen ligt in de provincie Utrecht, en de provincie Utrecht heeft er bij de gemeente Loenen toen geen druk op gezet. Uiteindelijk is het plan op dit punt en op financiële en bestuurlijke overwegingen gestrand. Bij een samengevoegde provincie was dit mogelijk anders gelopen.

Veenweide problematiek

De veenweide-problematiek speelt in het Groene Hart, waarbij een oplossing moet worden gevonden voor de bodemdaling. Deze problematiek speelt zowel in de provincie Noord-Holland als Utrecht (en ook in Zuid-Holland). Voorbeelden van projecten zijn het Wormer- en Jisperveld in Noord-Holland en Zegveld in Utrecht. Hoewel de problematiek hetzelfde is, verschillen de aanpak, het tempo en de keuzes. Dit leidt tot inconsistenties in het beleid, wat door bijvoorbeeld landbouwers als onrechtvaardig kan worden ervaren. Daarnaast is er efficiëntiewinst mogelijk als de aanpak wordt gesynchroniseerd.

Hoornse Hop

Een concreet voorbeeld daarvan zijn de luwtemaatregelen bij de Hoornse Hop, als onderdeel van het Natuurlijker Markermeer-IJmeer. Dit project (onderdeel van het programma IJmeer/Markermeer) moet zorgen voor luwte op het water bij Hoorn, zodat het water daar helderder wordt en de ecologische kwaliteit kan toenemen. Bij dit project zijn Noord-Holland en Flevoland betrokken en ze betalen er ook beide aan mee, net als het Rijk. Dit betekent dat voor dit project (evenals voor het gehele programma Natuurlijker Markermeer-IJmeer) afstemming met en besluitvorming bij twee provincies noodzakelijk is. Het project heeft na de startbeslissing door de Staatssecretaris van I&M vertraging opgelopen doordat de besluitvorming over de financiering bij de provincies langer duurde en in een eigen, verschillend, tempo plaatsvond. Daarnaast zijn er extra overleggen nodig geweest die in het geval van een samengevoegde provincie niet nodig zouden zijn.

Deelprogramma zoet water in het Deltaprogramma

Ook bij regionale waterbeheerprojecten is het suboptimaal als er verschillende provincies bij zijn betrokken. Bijvoorbeeld het deelprogramma zoetwater in de Randstad van het Deltaprogramma. Bij dit deelprogramma zijn momenteel vijf provincies betrokken, waarbij er ook onderlinge belangenverschillen zijn. Dit helpt het tempo niet om tot een besluit te komen en leidt tot inefficiënties.

12.5 Conclusie water: effecten en kansen

Geografisch/Effectiviteit

Bestuurlijke eenheden komen in veel gevallen niet overeen met watersysteemeenheden, wat vraagt om afstemming over de grenzen van deze eenheden heen.

De gepresenteerde cases laten zien dat de provinciegrenzen verstorend kunnen werken, maar dat het de effectiviteit van het werk van de provincies slechts in enkele gevallen raakt. Een fusie tussen de Noordvleugelprovincies zal in de meeste gevallen niet leiden tot een andere uitkomst van het werk van de provincies of tot andere besluiten. Wel is de verwachting dat een fusie kan leiden tot efficiëntiewinst. Daarop komen we in de volgende paragraaf terug.

Voor zover de effectiviteit van de provincies in het geding is, gaat het om zaken als:

- De snelheid van de beleidsvoorbereiding. Als gevolg van extra overleggen en afstemming tussen provincies en omdat er soms in meer dan één provinciaal bestuur een besluit moet worden genomen, zou een fusie tussen provincies in projecten waar meerdere provincies bij betrokken zijn, kunnen leiden tot snellere besluitvorming/beleidsvoorbereiding. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit een relatief klein deel is van de provinciale projecten; bij de meeste van deze projecten is maar één provincie betrokken.
- Een bundeling van de kwaliteiten van de verschillende provincies zou de effectiviteit van een fusieprovincie ten goede kunnen komen. Zo is de ene provincie sterk in het inhoudelijk analyseren van een bepaalde problematiek, de andere in het voortvarend aanpakken hiervan.
- Een ander voordeel van een samengevoegde provincie zou kunnen zijn dat een fusieprovincie weer meer aandacht krijgt voor waterrecreatie. Deze aandacht wordt bij alle Noordvleugelprovincies minder, een samenvoeging zou een nieuwe impuls kunnen betekenen. Maar uiteraard hangt dit af van de vormgeving van de samenvoeging en van de bestuurlijke keuzen die dan worden gemaakt.
- Een mogelijk nadeel van de samenvoeging dat in de gesprekken is genoemd, is dat bestuurders verder van de projectlocaties komen te staan, waardoor het lastiger kan zijn om bestuurders te betrekken of in te schakelen om bestuurlijke problemen op te lossen. Daar kan tegenin worden gebracht dat er ook iets valt te zeggen voor een wat grotere afstand tot projecten zodat bestuurders objectief kunnen blijven in hun oordeel.
- Een ander potentieel nadeel dat in de gesprekken is genoemd, is dat er in een samengevoegde provincie minder 'checks and balances' zijn. Waar het nu nog voorkomt dat een provincie tegenwicht geeft tegen een bepaald plan omdat ze andere beleidsvoorkeuren hebben, zal in een samengevoegde provincie sneller voor een bepaalde oplossing worden gekozen, wat niet altijd de beste hoeft te zijn. Anderzijds is het momenteel niet zo dat er veelvuldig verkeerde keuzen worden gemaakt bij projecten waar slechts één provincie bij betrokken is.

Efficiëntie

Een fusie tussen de noordvleugelprovincies kan de efficiëntie op de volgende wijzen beïnvloeden:

- Bij provinciegrens-overschrijdende projecten

In de bovenbeschreven cases is geïllustreerd dat een fusie tussen de noordvleugelprovincies efficiëntiewinst kan opleveren. Het feit dat er bij deze projecten meerdere provincies betrokken zijn leidt tot meer en/of drukker bemande overleggen die ook moeten worden voorbereid, tot extra besluitvorming plus de voorbereiding die hier aan vooraf gaat et cetera. Dit geldt voor alle projecten waar meerdere provincies bij betrokken zijn.

- Bij generieke onderwerpen

Maar ook bij meer generieke onderwerpen in het beleidsveld water is efficiëntiewinst mogelijk. Dit betreft de generieke beleidsvoorbereiding en –uitvoering bij provincies, zoals subsidieregelingen, verordeningen, normeringen et cetera. Wat betreft de lokale gebiedsplannen en de beleidsuitvoering is er minder efficiëntiewinst te verwachten, hiervoor blijft lokaal maatwerk nodig.

- Door sturing op afstand

Provincies hebben allemaal min of meer hun eigen werkwijze op het gebied van water. De ene provincie stuurt meer op hoofdlijnen, de andere houdt zich ook bezig met de details. Daarbij moet worden opgemerkt dat hierbij onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende beleidsvelden binnen het waterbeheer. Zo is de waterveiligheid - veiligheid tegen overstromingen veelal strak gereguleerd vanuit het Rijk, met normen en methoden. Terwijl de beleidsvrijheid bij regionaal water en grondwaterbeleid weer groter is. De verwachting is dat (als het goed wordt georganiseerd) een samengevoegde provincie zich meer zal beperken tot sturen op de hoofdlijnen, wat de efficiëntie ten goede zal komen. Er zal meer sprake zijn van systeemtoezicht op een wat grotere afstand, wat ook de objectiviteit/strengheid van het toezicht ten goede kan komen. De bundeling van de theoretische kennis die nu bij de verschillende provincies aanwezig is kan het mogelijk maken om dit toezicht goed vorm te geven. Tegelijkertijd is het wel van groot belang dat de waterschappen een grondig gebiedskennis behouden en de lokale praktijk goed kennen.

- Bij externe organisaties en burgers

Voor de waterschappen is er ook efficiëntiewinst te verwachten. Waterschappen die met verschillende provincies te maken hebben, hebben ook te maken met verschillende procedures en een verschillende behoefte aan detailsturing. Ook hebben ze op een aantal dossiers nu te maken met twee provincies en met twee beleidslijnen. Als dit wordt geüniformeerd, ontstaat efficiëntiewinst bij de waterschappen. Hierbij dient echter de kanttekening te worden gemaakt dat, hoewel van de zes betrokken waterschappen er vier provinciegrensoverschrijdend zijn, het waterschap Amstel, Gooi en Vecht het enige waterschap is dat de provinciegrenzen van de drie Noordvleugelprovincies overschrijdt¹⁴³. Deze voordelen beperken zich dus tot dat waterschap.

¹⁴³ De andere overschrijden de provinciegrenzen met Gelderland (Vallei en Veluwe) en Zuid-Holland (de Stichtse Rijnlanden en Rijnland).

Ook voor ontwikkelaars, landbouwbedrijven en burgers kan een samenvoeging voordelen hebben. Waar er nu nog verschillen zijn tussen de provincies, bijvoorbeeld over wat er wel en niet mag bij regionale waterkeringen, kan er in een samengevoegde provincie meer duidelijkheid ontstaan.

13 Natuur en recreatie

13.1 Algemeen: taken en rollen provincies op gebied van natuur en recreatie

Taken en wettelijk kader

De belangrijkste provinciale taken op het gebied van natuur zijn:

1. Beheren van natuurgebied. De provincie subsidieert het natuurbeheer en ziet ook toe op de kwaliteit van het beheer, de provincie is zelf overigens geen beheerder van natuurgebieden.
2. Uitbreiden areaal natuurgebied (ecologische hoofdstructuur (EHS)/natura2000). Deze Rijksdoelen (afgeleid van EU doelen) zijn door de provincies onderschreven. Ook hier geldt dat de provincies hiervoor de randvoorwaarden (verordeningen, subsidies, plannen et cetera) schept. De provincie koopt niet zelf natuurgebieden aan.

Voorheen financierde het Rijk het beheer van de natuurgebieden als onderdeel van het investeringsbudget landelijk gebied (ILG). Deze taak is gedecentraliseerd naar de provincies in het Natuurakkoord (2011). Deze subsidiëren nu met de SNL (Subsidiestelsel Natuur en Landschap) het natuurbeheer. De provincies bepalen de hoogte van de subsidie op basis van een index met een standaardindeling in natuurtypen, waarbij per type een kostprijs per hectare is vastgesteld. De subsidie is voldoende om 75% van de kostprijs te dekken. Het resterende deel moeten de natuurbeheerders via donaties en de exploitatie van het gebied verwerven (opbrengst hout, verdiensten aan bezoekers).

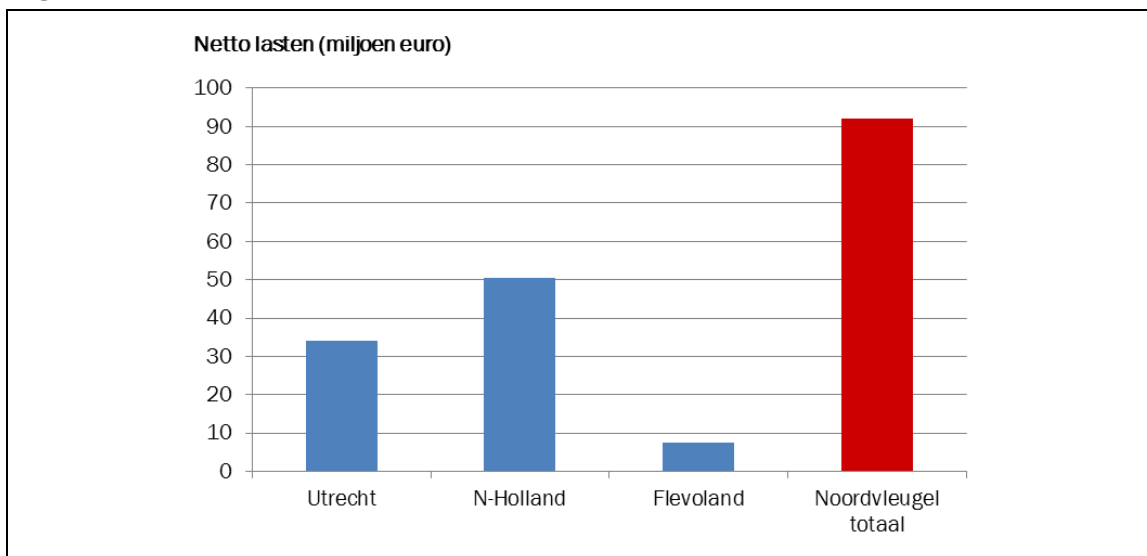
Het Rijk heeft zich gecommitteerd aan EU doelen op het gebied van natuur. Deze komen met name voort uit Natura2000, vogel- en habitatrichtlijnen. Om deze kwaliteitsdoelen te halen is naar verwachting een vergroting van het areaal ecologische hoofdstructuur (EHS) nodig, hoewel er ook in de bestaande gebieden nog mogelijkheden zijn om de doelen dichterbij te brengen.

De gedecentraliseerde werkwijze wordt in de praktijk steeds duidelijker. De beheerder stelt een natuurbeheerplan (natuurkaart) op, in samenwerking met provincie. Daarin staan natuurtypen en kwaliteiten. Ook kunnen hier doelen in staan op het gebied van recreatie en inrichting. Op basis van dit plan wordt de subsidiehoogte vastgesteld. Daarna wordt periodiek de kwaliteit van het beheer en de natuur gemeten. De provincies werken nu globaal op dezelfde wijze, het IPO heeft volgens interviewpartners wat dit betreft een goede rol gespeeld.

13.2 Netto lasten beleidsveld natuur en recreatie

De onderstaande figuur laat de uitgaven (netto lasten) van de drie provincies op het gebied van natuur en recreatie zien. De relatieve aandelen van de provincies tonen verschillen. De provincie Utrecht geeft met een aandeel van 19% van de netto lasten het meest uit aan dit beleidsveld. Het aandeel in de totale netto lasten van Noord-Holland en Flevoland is 15% wat lager. De absolute bedragen staan in de onderstaande figuur.

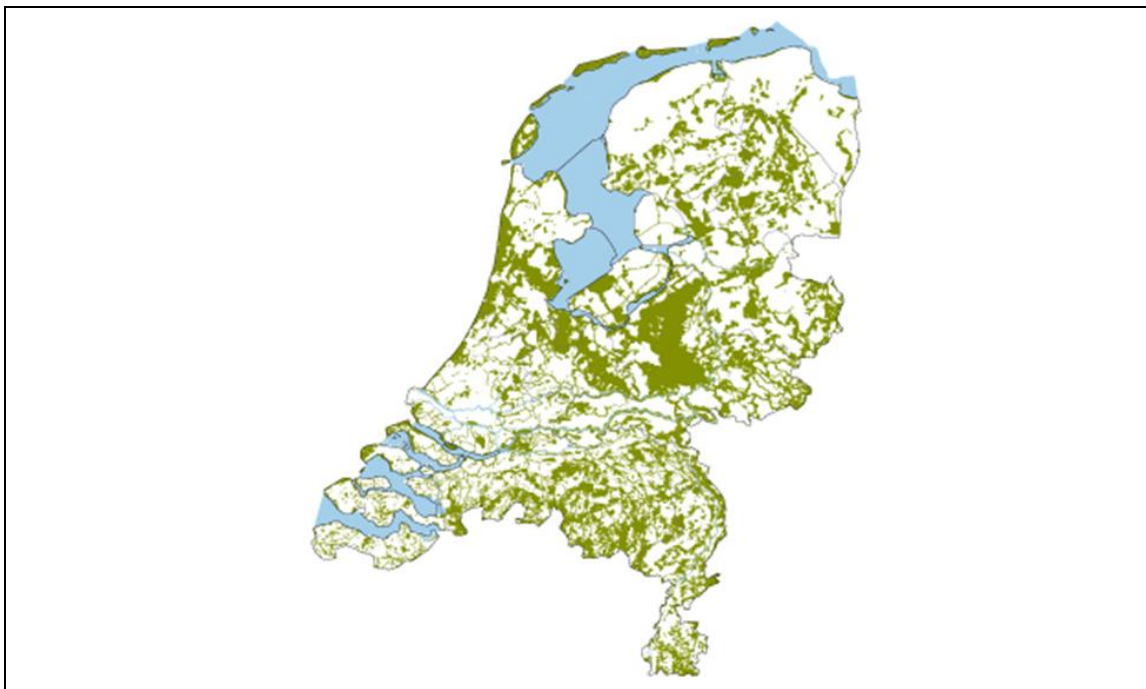
Figuur 13.1. Netto lasten beleidsveld natuur en recreatie (nulvariant, € mln, 2012)



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

13.3 Gebiedsanalyse natuur en recreatie

Figuur 13.2. Ecologische hoofdstructuur 2011



Bron: Ministerie van EZ

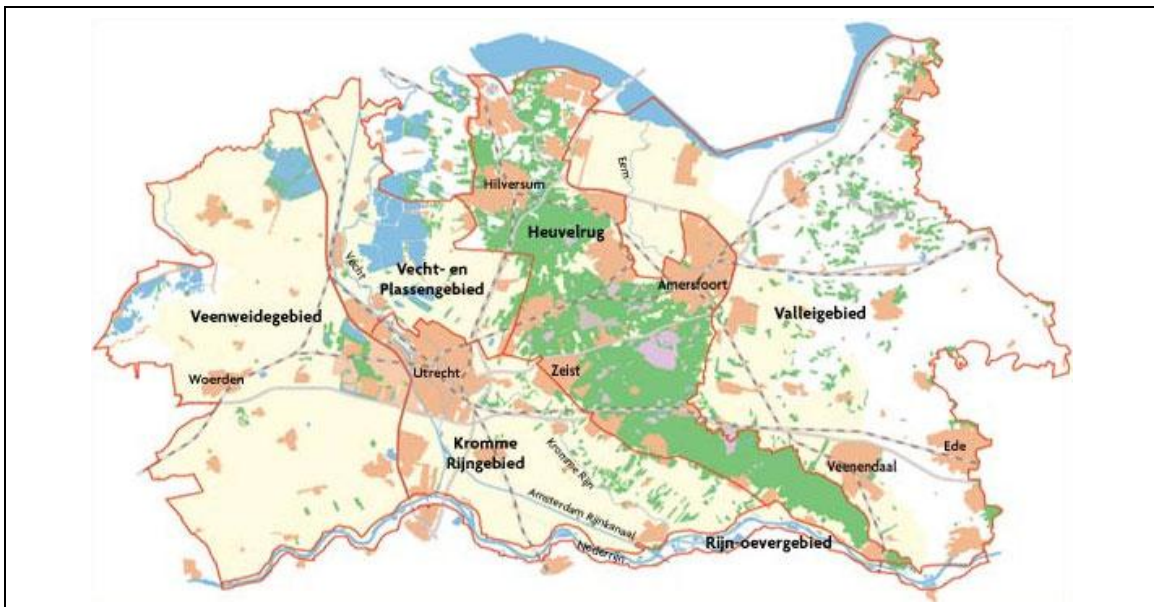
De natuurgebieden in de drie provincies staan veelal op zichzelf. Alleen op de grens van Utrecht en Noord-Holland is sprake van provinciegrensoverschrijdende natuurgebieden. Qua type natuur zijn de

provinciegrenzen vrij logisch, behalve het Gooi, dat qua natuur en landschap eigenlijk bij de Utrechtse Heuvelrug hoort.

13.4 Case: Goois natuurreserveaat / Utrechts landschap

Het belangrijkste natuurgebied in de Noordvleugelprovincies dat over de provinciegrenzen loopt is het Gooi en de Utrechtse Heuvelrug. Deze case is opgenomen om te onderzoeken of een provinciefusie voor het natuurbeheer voordelen heeft, zoals een eenduidiger beleid of een efficiëntere manier van de provinciale rolinvulling.

Figuur 13.3. Utrechtse Heuvelrug



Bron: Utrechts landschap

De provinciegrens is ook de grens tussen de natuurgebieden die in beheer zijn van Utrechts Landschap en de gebieden die beheerd worden door het Goois Natuurreserveaat. Organisatorisch is dit gebied dus gescheiden. Daarom levert deze provinciegrens geen grote problemen op en zijn de voordelen van een fusie wat dit betreft beperkt. De provincies en natuurbeheerorganisaties werken in dat gebied goed samen, met als recent voorbeeld de wildbrug bij Crailoo. Wel vormt het gebied vanuit natuuroptiek een geheel, waardoor het onlogisch is dat de grens het gebied doorsnijdt.

In andere delen van het land kunnen de provinciegrenzen voor natuur overigens wel nadelig zijn, b.v. bij de rivier de Reest die de grens tussen Overijssel en Drenthe oversteekt. In de ene provincie is het stroomgebied deels ecologische hoofdstructuur terwijl het in de andere provincie landbouwgrond is, vanuit natuuroptiek een onwenselijke situatie. Vanuit de natuuroptiek vormen de provinciegrenzen in de Noordvleugelprovincie echter niet echt een probleem.

13.5 Conclusie natuur en recreatie: verwachte effecten

Geografisch/Effectiviteit

Zoals in de bovenstaande case beschreven, vormen de provinciegrenzen niet echt een probleem voor de natuurgebieden. Toch zijn er binnen dit beleidsterrein ook problemen waarvoor de provinciegrenzen wel een hindernis vormen, zoals het ganzenprobleem. Elke provincie heeft een faunabeheereenheid. Deze maken nu elk een ganzenplan om ganzenpopulatie in toom te houden, waarbij er verschillen in tempo en methoden zijn. Een fusieprovincie zou dit efficiënter en effectiever kunnen doen, er moet een integraal plan worden gemaakt omdat ganzen zich niets van provinciegrenzen aantrekken.

Ook voor het programma aanpak stikstof (PAS) speelt iets dergelijks, ook daarvoor wordt nu per provincie een aanpak ontwikkeld.

Door de interviewpartners is naar voren gebracht dat een nadeel van een fusieprovincie kan zijn dat de lijnen met bestuurders langer worden. In de huidige situatie is vanuit natuurbeheerorganisaties vaak een direct contact met gedeputeerden, wat grote voordelen kan hebben als er een concreet probleem moet worden opgelost. In een fusieprovincie zullen deze lijnen langer worden, wat het moeilijker maakt om zaken direct met bestuurders te bespreken. Dit hangt natuurlijk ook af van de invulling van de fusie. Zoals al gememoreerd in het hoofdstuk over het beleidsthema water staat hier tegenover dat voor de objectiviteit van het bestuur enige afstand tot de projecten juist wenselijk is.

De bundeling van expertise kan, net als in andere beleidsterreinen, ook op het terrein van natuur en recreatie een voordeel zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om juridische expertise, deze is niet in alle provincies even sterk. Een samengevoegde provincie zal over meer kennis kunnen beschikken. Uiteraard heeft dit ook efficiëntievoordelen.

Efficiëntie

Voor grotere natuurbeheerorganisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten heeft een fusie een gunstig effect omdat deze organisaties ook landsdelig zijn georganiseerd. Dit kan leiden tot efficiëntievoordelen omdat er minder overleg, rapportages e.d. nodig zijn en omdat ze dan binnen dat landsdeel te maken hebben met hetzelfde beleids- en subsidiekader. Het uiteindelijke effect hangt uiteraard af van de precieze invulling van een fusie.

Bij de decentralisatie was er vanuit de natuurbeheerorganisaties om redenen van efficiëntie de wens om de subsidieverstrekking daarbuiten te houden. Nu moeten alle provincies hiervoor een organisatie en regeling optuigen, wat minder efficiënt is. Overigens is het niet zo dat elke provincie zelf het wiel uitvindt; via het IPO wordt dit gestroomlijnd.

Een ander efficiëntie effect van een fusie heeft betrekking op de beleidsvoorbereiding en adviesvragen. Bij dit soort activiteiten hoeft het werk maar een keer worden gedaan in plaats van dat alle provincies dit voor zichzelf doen. Als het gaat om meer operationeel werk zoals vergunningsverlening is er veel synergie.

Een mogelijk bijkomend voordeel van een samenvoeging van de drie provincies heeft betrekking op de Rijksdienst DLG (dienst landelijk gebied). Deze dienst moet na de decentralisatie (nu taken naar provincies zijn overgeheveld) worden gereorganiseerd. Op dit moment wordt hierover door provincies en het Rijk overlegd. Daarbij wordt onderzocht of een ongedeelde dienst haalbaar is of dat het beter is om de dienst op te splitsen. Indien zou worden besloten tot opsplitsen heeft samenvoeging van de drie provincies een voordeel omdat er een grotere eenheid ontstaat.

14 Milieu, energie en klimaat

14.1 Algemeen: taken en rollen van provincies

Taken en wettelijk kader

Onderdeel van het kerntakenpakket¹⁴⁴ van provincies is het beleidsveld 'milieu, energie en klimaat'. De omvangrijkste activiteit binnen dit beleidsveld omvat de verantwoordelijkheden en taken van provincies op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De analyse van dit beleidsveld is derhalve beperkt tot deze laatstgenoemde taken van provincies.

De wet- en regelgeving waarvoor provincies vergunningen en ontheffingen verlenen en/of verantwoordelijk zijn voor de handhaving is divers. In de regel gaat het daarbij echter om het volgende (in willekeurige volgorde)¹⁴⁵:

- Milieuwetten (en/of regels):
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Wet milieubeheer storten van afvalstoffen
- Wet milieubeheer bij bedrijven
- Vuurwerkbesluit
- Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)
- Luchtvaartwet
- Drank- en Horecawet
- Natuurwetten (en/of regels):
- Flora- en Faunawet
- Boswet
- Natuurbeschermingswet
- Ontgrondingenwet
- Verordening bescherming Natuur en Landschap

Andere wetten (en/of regels):

- Waterwet
- Provinciale Milieu Verordening (stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden)
- Wet bodembescherming (bodemsaneringen)
- Wegenverordening/Scheepvaartwegenverordening

Ter illustratie hierbij een overzicht van relevante onderwerpen, vergunningen en ontheffingen die als uitvloeisel van deze wetten en regels binnen het taakveld van de provincie een rol spelen (in willekeurige volgorde)¹⁴⁶.

¹⁴⁴ www.ipo.nl.

¹⁴⁵ Bron: meerdere provinciale websites.

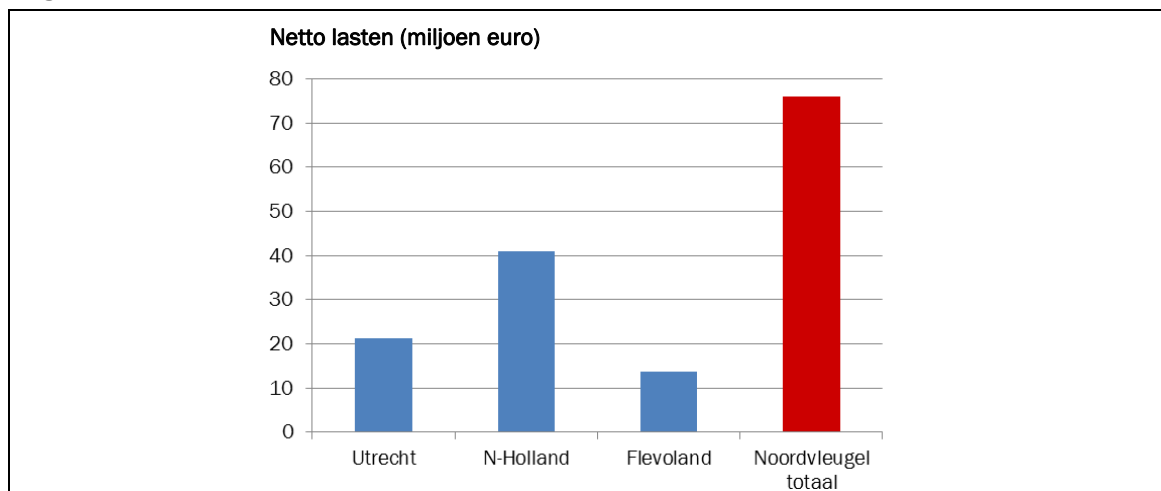
¹⁴⁶ Bron: meerdere provinciale websites.

- | | |
|--|--|
| ▪ (Vaar)wegen, kabels, werkzaamheden, bouwen | ▪ Milieu, -beheer |
| ▪ evenementen | ▪ Omgeving |
| ▪ Zwemlocaties | ▪ Ontgroning |
| ▪ Archivering | ▪ Grondwater, -onttrekking |
| ▪ Badinrichting | ▪ Organische meststoffen |
| ▪ Beschermde natuurgebied, Natura 2000 | ▪ Riolering |
| ▪ Flora en fauna | ▪ Water, -beheer |
| ▪ Beschermde leefomgeving | ▪ Uitweg |
| ▪ Bijzonder transport | ▪ Geluidsbelasting |
| ▪ Bodemverontreiniging, -sanering, -aantasting | ▪ Verontreiniging bodem oppervlaktewater |
| ▪ Dijkverbetering | ▪ Vervoer gevaarlijke stoffen |
| ▪ Grondwaterbescherming, -onttrekking | ▪ Vuurwerk |
| ▪ Landschap | ▪ Wegen en verkeer |
| ▪ Lozing afvalwater | |

14.2 Netto lasten op het gebied van milieu

Zoals al beschreven in hoofdstuk dertien registreren de provincies de beleidsvelden water en milieu gezamenlijk. De gecombineerde netto lasten van de drie noordvleugelprovincies op deze gebieden in de nulvariant zijn weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 14.1. Netto lasten beleidsveld water en milieu (nulvariant, 2012)



Bron: Iv3-informatie BZK over inkomsten & uitgaven provincies, bewerking Decisio/AEF

De drie noordvleugelprovincies hebben alle drie relatief globaal dezelfde netto lasten voor dit beleidsveld. Voor Utrecht en Noord-Holland is het 12%, voor Flevoland 14%.

14.3 Case: Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)

Een belangrijke provinciale taak is de vergunningverlening aan bedrijven en daarvan afgeleid het toezicht en de handhaving. Het is de veronderstelling dat een fusie van provincies mogelijkheden biedt om de dienstverlening van de provincie aan bedrijven op het terrein van vergunningen te verbeteren en daarmee de administratieve lasten van de bedrijven te reduceren. Aangezien deze provinciale taak recentelijk is ondergebracht bij de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), wordt de ontwikkeling daarvan in deze case onder de loep genomen.

Totstandkoming RUD's

In 2009 zijn door de rijksoverheid, VNG en IPO afspraken gemaakt over de verbetering van de uitvoering van de zogenaamde VTH-taken (vergunningen, toezicht en handhaving) voor wetten en regels aangaande milieu en omgeving. Het onderbrengen van een basistakenpakket bij regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) is onderdeel van dit pakket van afspraken. Directe aanleiding voor de oprichting van RUD's was het onderzoek van de Commissie 'Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving' onder voorzitterschap van de heer Mans¹⁴⁷.

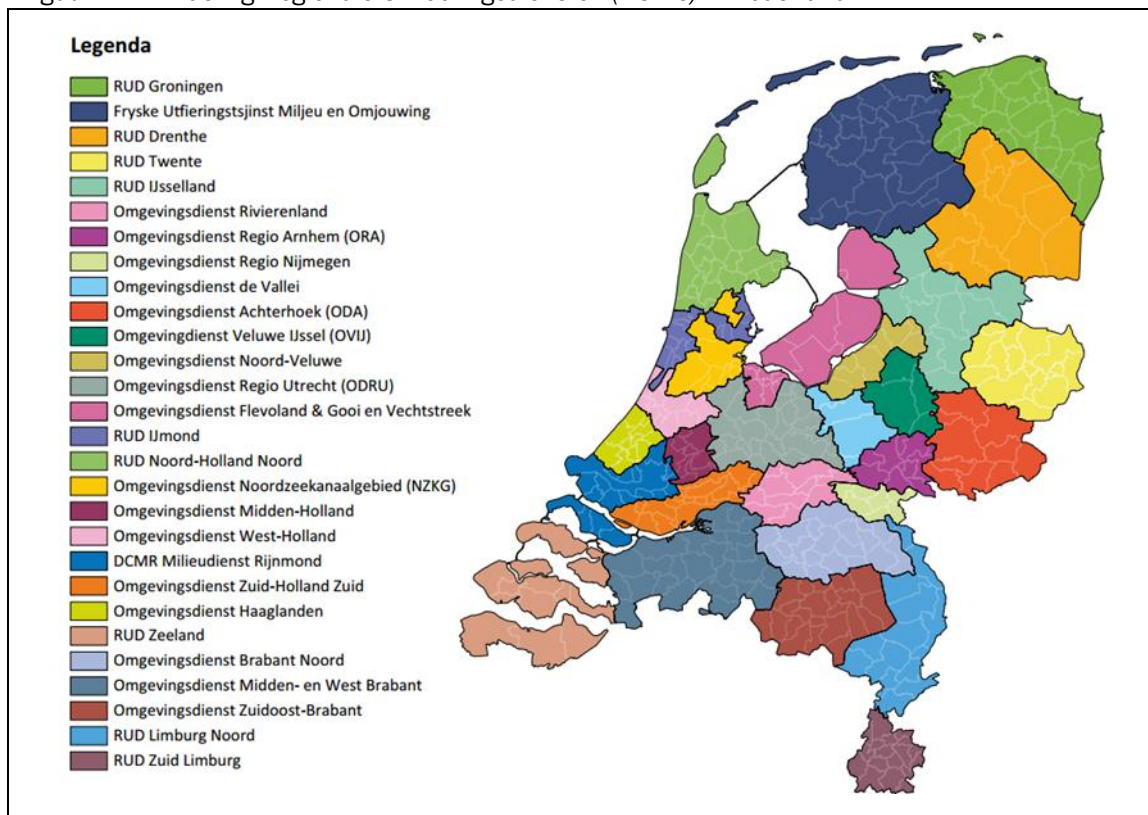
Tegen deze achtergrond is een landsdekkend stelsel van (RUD's) opgetuigd. In de RUD worden de uitvoerende taken op het gebied van milieu- en omgevingsrecht van gemeenten en provincies ondergebracht. Een RUD is een 'shared-service center' voor VTH-taken op het gebied van milieu, bouwen, natuur en water. Sinds begin 2013 zijn er 28 RUD's; waarvan er 6 gespecialiseerd zijn voor bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen (de Brzo-bedrijven). Het doel van RUD's is het verder optimaliseren van de kwaliteit en professionaliteit binnen het milieu- en omgevingsrecht.

In de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland zijn de volgende RUD's actief:

- Provincie Noord-Holland (3): RUD Noord-Holland Noord, RUD IJmond en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG). De Noord-Hollandse gemeenten in de Gooi en Vechtstreek worden bediend door de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. Het streven is dat de RUD IJmond en de Omgevingsdienst NZKG per 1 januari 2015 samengaan in een regionale uitvoeringsdienst voor het hele gebied.
- Provincie Utrecht (1): Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)
- Provincie Flevoland (1): Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). De RUD voorziet eveneens in de dienstverlening aan een aantal Noord-Hollandse gemeenten in de Gooi en Vechtstreek.
- De Omgevingsdienst NZKG is tevens de *landsdelige* Brzo-RUD voor de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

¹⁴⁷ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De Tijd is Rijk*.

Figuur 14.2. Indeling Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) in Nederland



RUD's en bedrijven

De Omgevingsdienst NZKG functioneert reeds als de landsdelige Brzo-RUD voor Brzo- en IPCC categorie 4-bedrijven voor de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. De Brzo-RUD voert het loket (zowel digitaal als fysiek) voor alle Brzo en IPCC categorie 4-bedrijven in deze provincies. Voor de overgedragen bedrijven (van provincies naar Brzo-RUD) houdt de Omgevingsdienst NZKG in principe ook de Risicokaart en het IPCCO-register bij. De Omgevingsdienst NZKG is voor haar taken verantwoordelijk voor een goede afstemming met het bevoegd gezag (de drie afzonderlijke provincies waarvoor zij werkt). Niet Brzo- of IPCC categorie 4-bedrijven hebben in het kader van VTH-aangelegenheden contact met de eigen gemeente of de aldaar bevoegde RUD.

Effecten RUD's

De totstandkoming van de RUD's is vooral ingestoken vanuit het besef dat de *gemeentelijke* schaal in veel gevallen te beperkt is om te voldoen aan de steeds complexer wordende milieuvraagstukken op lokale en regionale schaal (bijvoorbeeld in relatie tot de handhaving van grote milieucriminaliteit). De commissie Mans concludeerde in 2008 dat de handhavingsstructuur voor VROM-regelgeving te gefragmenteerd is en in veel gevallen niet voldoet aan de eisen van een "effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende nalevingsstrategie, waarin de aanpak van de "aangepaste reactie" centraal staat"¹⁴⁸. Dit geldt vooral voor complexe bedrijfsprocessen en bedrei-

¹⁴⁸ Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (2008). *De Tijd is Rijk*, p 6-7.

gingen vanuit mobiele bronnen en ketens. De kern van het probleem ligt volgens de commissie vooral aan de mismatch tussen de vereiste schaal van handhaving van de omgevingsregelgeving en het schaalniveau van veel gemeenten. “Vooral kleine(re) gemeenten blijken onvoldoende deskundigheid in huis te hebben om de handhaving kracht bij te zetten”¹⁴⁹. Daar komt bij dat de schaal van de handhavingdienst moet matchen met de schaal van de externe effecten zoals milieuverontreinigende activiteiten die niet stoppen bij de gemeente- of regiogrens.

Voor het rijk speelde bij de RUD-vorming niet alleen de oplossing van het schaal- en kennisprobleem een rol, maar ook het behalen van een efficiëntiekorting door samenwerking van gemeenten en provincies¹⁵⁰. Een andere belangrijke doelstelling is het creëren van een “level playing field” voor burgers en bedrijven door het bieden van een uniform kwaliteit- en uitvoeringsniveau.

De RUD's zijn nog maar recent van start gegaan. Er is ondertussen een platform van RUD's opgericht (OmgevingsdienstNL) dat fungeert als vereniging van RUD's en dient voor kennis- en informatie-uitwisseling voor de omgevingsdiensten in Nederland. Tevens is er het Programma Informatie-Uitwisseling Milieuhandhaving (PIM). Op termijn is de verwachting dat de RUD's een jaarlijkse besparing gaan opleveren van minimaal € 40 miljoen per jaar (waarvan € 20 miljoen per jaar bij provincies)¹⁵¹.

14.4 Te verwachten effecten op gebied van milieu

Vanaf 2014 wordt een deel van de provinciale bevoegdheden op het gebied van milieuwetgeving overgedragen naar de gemeenten. De RUD's zijn dan meer dan alleen een samenwerkingsverband van gemeenten; de provincie is hierbij een van de vele deelnemers. Tevens is de RUD verantwoordelijk voor de uitvoering van *landelijke* milieuwet- en regelgeving. Harmonisering van deze RUD-verantwoordelijkheid is, door samenvoeging van drie provincies, niet van toepassing.

Het realiseren van eventuele voordelen van de harmonisering van de RUD-verantwoordelijkheden voor *provinciale* milieuwet- en regelgeving (als gevolg van een provinciale samenvoeging) is afhankelijk van de individuele ontwikkeling van de RUD's in de drie provincies. Het ontwikkelen van gezamenlijk handhavingsbeleid zal in eerste instantie per RUD vorm moeten krijgen. Een samengevoegde Noordvleugelprovincie heeft hierin wel een regisserende rol, maar de Noordvleugelprovincie zal daarbij sterk afhankelijk zijn van alle handhavingpartners. Harmonisering per RUD is reeds een lastige opgave; harmonisering voor vijf RUD's in de Noordvleugelprovincie des te meer. Direct te behalen voordelen, door de provinciale samenvoeging, lijken hier derhalve niet voor de hand liggend.

¹⁴⁹ Idem.

¹⁵⁰ Dit uitte zich bijvoorbeeld in het besluit van het kabinet om € 100 miljoen aan efficiëntiekorting toe te passen op het Gemeentefonds vanwege de RUD-vorming.

¹⁵¹ Landelijk financieel totaal beeld vorming RUD's, Bestuurlijk Overleg 28 juni 2012.

De Brzo-RUD Omgevingsdienst NZKG is reeds werkzaam voor Brzo- en IPCC-categorie 4-bedrijven in de Noordvleugelprovincie. Ten opzichte van de huidige situatie zou een provinciale samenvoeging moeten leiden tot een efficiencyvoordeel voor deze Brzo-RUD omdat alleen afstemming en overleg plaats dient te vinden met een in plaats van drie provincies. De administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven verandert hierdoor niet. Ook de situatie voor niet Brzo- of IPCC-categorie 4-bedrijven en zal, door een samenvoeging van provincies, feitelijk niet veranderen. Contacten van deze bedrijven blijven via de bevoegde gemeente danwel RUD verlopen.

De effectuering van de beoogde provinciale schaalvergroting tot een Noordvleugelprovincie zou (in theorie) zijn weerslag moeten hebben in toe- of afnemende administratieve lasten en regeldruk voor burgers, en vooral voor bedrijven. Echter, zoals de RUD-case ook illustreert, de omvang, reikwijdte en uitvoering van de VTH-taken verschilt sterk. Dat is in de huidige situatie van de drie afzonderlijke provincies ook het geval waar het gaat om de huidige uitvoering van milieutaken. Daarom zal de impact (van de situatie dat de drie provincies met elkaar gaan fuseren) op de omvang van administratieve lasten en regeldruk sterk afhankelijk zijn van de vraag of er dan een wijziging in het stelsel van de nu vijf aanwezige RUD's zal plaatsvinden. Wij verwachten dat niet; de RUD's zijn nog maar net gestart en zijn bovendien min of meer zelfstandige organisaties (waarbij de provincie een van de vele partijen is).

Ondanks de onzekerheid over de vormgeving en invulling van de toekomstige, gezamenlijke VTH-taken van een Noordvleugelprovincie identificeren we de volgende, mogelijk effecten:

- Er kan een positief effect/kans ontstaan voor bedrijven met meerdere vestigingen in Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Door een loket en door een uniforme regelgeving zouden bedrijven met meerdere vestigingen in de toekomst hiermee een voordeel kunnen hebben.
- Voorgaande punt zou ook kunnen gelden voor bedrijven die verhuizen tussen de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland.

15 Overige onderzoeksvragen

Het ministerie van BZK heeft gevraagd om, naast de effecten op hierboven beschreven beleidsterreinen, ook de effecten van de fusie op een aantal specifieke aspecten te belichten. Voor zover deze aspecten in voorgaande paragrafen nog niet aan de orde zijn geweest, gaan we hierna afzonderlijk op deze aspecten in.

Kwaliteit dienstverlening (o.a. administratieve lasten, snelheid/vermindering beleidsvorming, doorlooptijd vergunningaanvraag)

De provincie heeft geen directe dienstverleningsrelatie met burgers zoals gemeenten die hebben. De provincie heeft wat betreft haar dienstverlening vooral te maken met bedrijven, maatschappelijke instellingen et cetera. Het effect van een fusie op de kwaliteit van dienstverlening (in het bijzonder aangaande de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving) is sterk afhankelijk van een tweetal aspecten.

Ten eerste van de verdere ontwikkeling van en mogelijkheden tot het realiseren van schaalvoordelen door de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). De RUD's zijn sinds 2013 in de drie provincies (en in de rest van Nederland) actief. Tot op heden is gebleken dat met de RUD's nog geen schaalvoordelen gerealiseerd zijn; los van de besparing op het Gemeentefonds. Daarbij is het de vraag in hoeverre provincies in de toekomst andere VTH-taken naar de RUD's kunnen en willen overdragen.

Ten tweede van de keuze (bij een fusie van de provincies) van het model voor de gezamenlijke VTH-taken en hoe hieraan invulling wordt gegeven (reikwijdte takenpakket, handavingsniveaus, aanpak en uitvoering). Naast mogelijke efficiencyvoordelen van één VTH-organisatie (in plaats van drie) zijn er vooral voordelen te behalen voor bedrijven met meerdere vestigingen in de drie provincies en voor bedrijven die verhuizen tussen de drie provincies. Tevens kan de aanpak van grensoverschrijdende milieuvraagstukken (zij het dat die relatief beperkt aanwezig zijn), bijvoorbeeld wanneer het gaat om mobiele bronnen, effectiever en efficiënter worden aangepakt doordat geen onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling meer nodig is.

(Internationale) concurrentiepositie en vestigingsklimaat

De Noordvleugel van de Randstad is van groot economisch belang voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Er is met name in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht sterke samenhang op de terreinen verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening en regionale economie. De samenwerking moet worden vormgegeven op de schaal van die samenhang, die in de huidige situatie provincieoverschrijdend is. Er is/wordt een gebiedsagenda ontwikkeld op die schaal, hetgeen aangeeft dat er al op die schaal wordt gedacht en beleid ontwikkeld. Een provincie op de schaal van Noordwest-Nederland kan in haar eigen beleid effectiever en efficiënter inspelen op die dynamiek, door verbindingen te leggen en gedeelde thema's uit te werken. Door de grensoverschrijdende schaal van de topsectoren met een sterke concentratie in de Noordvleugel (bijvoorbeeld zakelijke en financiële dienstverlening, ICT en de creatieve sector), kan tevens beter worden aangesloten bij het topsectorenbeleid van het rijk en bij de S3-strategie die Europa vraagt. Kanttekening hierbij is dat het bedrijfsleven zelf, in samenwerking met kennisinstellingen, primair aan zet zijn om de innovatiekracht

te versterken en vorm te geven aan de groei. De development/economic boards zijn het gremium dat het organiserend vermogen daarvan (helpt) vormen. Provincies en gemeenten zijn hierin stimulerend-faciliterend. Die rol is daarmee niet onbelangrijk. Immers, het zorgen voor een aantrekkelijk woon- en leefklimaat, voor voldoende, passende vestigingsmogelijkheden en voor een goede bereikbaarheid zijn essentiële randvoorwaarden. Daaraan wordt nu ook al (in gezamenlijkheid) gewerkt door de individuele provincies.

Bereikbaarheid

Grote bereikbaarheidsknelpunten en -opgaven liggen in de eerder genoemde driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. De provinciale infrastructuur speelt in deze opgaven een rol, maar in mindere mate dan de rijkswegen en spoorwegen. Wel zorgt de fusie ervoor dat er in de planvorming beter kan worden ingespeeld op de provinciegrensoverschrijdende vraagstukken. Er is tijd- en efficiëntiewinst te boeken bij provinciegrensoverschrijdende provinciale wegen, maar dat zijn er niet veel. Schaalvergroting zal op een aantal punten zorgen voor een soepeler verloop van planontwikkeling en een betere aansluiting op de bestaande 'daily urban systems', maar het overall effect op de bereikbaarheid moet als beperkt worden ingeschat.

Leefbaarheid

De invloed die de provincies hebben op leefbaarheid zit vooral in de milieu en natuur/recreatie velden. De *directe* invloed van de provincies op leefbaarheid is relatief klein, zo blijkt uit de taakomschrijvingen. De provincies stellen vooral kaders, financieren en zien toe op de uitvoering. In het rapport is geconstateerd dat er een beperkte effectiviteitswinst kan zijn op deze gebieden, die vooral zal bestaan uit een snellere beleidsvoorbereiding bij generieke problemen die in alle provincies spelen en bij grensoverschrijdende projecten. Onze inschatting is dat het effect op de leefbaarheid beperkt zal zijn.

Ruimtelijke ordening (o.a. woningbouw, bedrijventerreinen, watermanagement)

In de ruimtelijke ordening zullen in beperkte mate schaalvoordelen behaald kunnen worden doordat er niet drie maar één structuurvisie, detailhandelsnota, bedrijventerreinvisie et cetera hoeft te worden opgesteld. Ook op thema's die in elke provincie spelen kan efficiëntiewinst worden geboekt. Verder zal één provincie voor de Noordvleugel beter relaties kunnen leggen in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht, bijvoorbeeld als het gaat om woningbouw, kantoren, bedrijventerrein en winkelvoorzieningen. Met de Omgevingswet wordt een meer integrale, en regiospecifieke benadering geïntroduceerd, die hieraan een extra impuls geven. Dit heeft vooral voordelen als er sprake is van voorkomen van beleidsconcurrentie en te grote omvang aan plancapaciteit, bij lusten/lastenvraagstukken en als door de grotere schaal externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd.

Cultuureducatie en cultureel erfgoed

Gelet op de beoogde concentratie op kerntaken is er, in de nulvariant die in deze studie als basis is opgenomen, van uit gegaan dat de provinciale taken op het gebied van cultuureducatie worden afgebouwd.¹⁵²

Op het cultureel erfgoed is in onze studie niet specifiek ingezoomd, maar onze verwachting, gelet op de effecten in de andere (hieraan gerelateerde) beleidsvelden, is dat de effecten wat dit betreft beperkt zullen zijn. Wel zal ook hier een bepaalde efficiëntiewinst gerealiseerd kunnen worden als gevolg van de fusie.

Buitenlandse investeringen

Op het gebied van acquisitie zijn momenteel veel organisaties actief, zowel gemeenten als provincies en rijk, als organisaties/agencies/ontwikkelingsmaatschappijen aan wie zij dit uitbesteden. Hoewel elk gebied en sector/cluster zijn eigen kenmerken, netwerken en doelgroepen heeft, en daarmee een gerichte aanpak vraagt, is hier sprake van drukte en dubbelingen. Dit blijkt ook uit het feit dat recent in de Noordvleugel en met NFIA afspraken zijn gemaakt over de samenwerking en taakverdeling op het gebied van acquisitie, missies en congresbezoeken. De provincies zijn hierbij betrokken, hoofdzakelijk als partner en als opdrachtgever van 'hun' ontwikkelingsmaatschappijen. Acquisitie ligt primair op het werkterrein van gemeenten en regio's (met steun van, en in samenwerking met ontwikkelingsmaatschappijen en (lucht)havenbeheerders). Dit geldt ook voor het zoeken van een vestigingsplek en het op andere manieren begeleiden van buitenlandse investeerders. Samenwerking biedt kansen voor een efficiëntere aanpak van de acquisitieactiviteiten, hoewel maatwerk nodig blijft. Gelet op de bescheiden directe rol die de provincies momenteel hebben worden deze kansen niet automatisch verzilverd.

Europese middelen

In de interviews die we hebben gevoerd hebben we ook gevraagd naar de impact van de fusie op het benutten van de beschikbare Europese middelen. In een aantal beleidsvelden spelen Europese subsidie voor provincies geen belangrijke rol. En in de velden waar het wel speelt was de verwachting van de gesprekspartners dat het effect van een fusie hierop beperkt zal zijn.

¹⁵² In de visienota van de minister van BZK is hierover het volgende opgenomen: "De beoogde concentratie op kerntaken sluit niet uit dat de provincie ook nog enkele andere belangrijke taken behartigt, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, waar dit de lokale belangenbehartiging overstijgt." (*Bestuur in samenhang, De bestuurlijke organisatie van Nederland*, maart 2013). De mogelijke financiële consequenties hiervan zijn niet meegenomen in de nulvariant.

16 Conclusies pijler 2

Onderstaand gaan we in op de conclusies over de mogelijke effecten van een fusie op de effectiviteit en efficiëntie van beleid. Achtereenvolgens komen aan de orde de mate waarin de huidige geografische indeling past bij de beleidsthema's, de effecten van een fusie op de effectiviteit van het beleid en de effecten van een fusie op de efficiëntie van het beleid.

16.1 Geografische indeling

Vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie en verkeer en vervoer hebben met name samenhang en overlap in het gebied dat gevormd wordt door de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. In de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is in de sterkste zin sprake van een daily urban system. Daarnaast zijn er relaties tussen MRA en de Utrechtse regio, deze zijn minder sterk maar nemen wel toe. Deze driehoek of 'kernegebied' van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht hangt ruimtelijk-economisch samen met aangrenzende gebieden: Utrecht met bijvoorbeeld 't Gooi en Eemland en Amsterdam met Waterland en Noord-Kennemerland. Er zou kunnen worden gesproken over één daily urban system dat loopt van Alkmaar tot Amersfoort en van Velsen tot Almere, maar naarmate afstanden groter zijn en de massa (omvang) kleiner, zijn de relaties minder sterk.

De huidige provinciegrenzen in dit kernegebied, dat verwarrend genoeg ook met 'Noordvleugel' wordt aangeduid, zijn voor de genoemde beleidsterreinen minder logisch. Ook voor de beleidsterreinen water en natuur geldt dat de huidige provinciegrenzen niet geheel passend zijn. Voor water sluiten de grenzen van de waterschappen beter aan op de problematiek, en voor natuur geldt dat de Gooise natuurgebieden (die in Noord-Holland liggen) geografisch onderdeel zijn van de Utrechtse heuvelrug. Overigens zijn er ook provincie grensoverschrijdende issues met andere dan de Noordvleugelprovincies, bijvoorbeeld op het gebied van water en openbaar vervoer.

16.2 Effectiviteit

In aansluiting op het voorgaande is de conclusie dat een fusie er op de beleidsterreinen wonen/RO, economie en verkeer en vervoer voor kan zorgen dat beter wordt aangesloten op de 'daily urban systems' in de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Dit speelt met name in het ruime gebied rond Amsterdam (inclusief Almere) en voor wonen/werken ook in het grensgebied tussen Utrecht en het Gooi. In de huidige situatie is de rol van de provincies in dit gebied beperkt. Een mooie illustratie hiervan vormt de PLABEKA case, waarin regionaal¹⁵³ op een goede wijze afspraken worden gemaakt over kantoren- en bedrijventerreinontwikkeling. De provincies Noord-Holland en Flevoland zijn hierbij betrokken, maar hebben meer een expertrol dan een sturende rol.

De vorming van een Noordvleugelprovincie biedt een kans om sterker kaderstellend en regisserend op te treden in het gebied Amsterdam-Almere-Utrecht en in de aan dit kernegebied grenzende ge-

¹⁵³ In MRA (Metropool Regio Amsterdam) verband.

meenten en regio's, zij het op hoofdlijnen, complementair aan wat rijk en gemeenten doen en daar waar het nuttig en/of noodzakelijk is. Bijvoorbeeld om gemeenten te ondersteunen die er niet samen uit kunnen of willen komen.

Buiten dit kerngebied zijn veel minder relaties en grensoverschrijdende vraagstukken tussen de betreffende provincies en heeft samenvoeging weinig tot geen betekenis voor het beter aansluiten op de schaal van de beleidsthema's RO, verkeer & vervoer en economie. De cases van de N201 en het openbaar-vervoerconcessiegebied Gooi en Vechtstreek zijn hier voorbeelden van. Zowel in het kerngebied als daarbuiten zal altijd afhankelijk van het betreffende thema geschakeld moeten worden tussen verschillende schaalniveaus (*multilevel governance*), waarbij de specifieke regionale samenhangen leidend zijn.

Voor de beleidsvelden water, infrastructuur, natuur en milieu kan een fusie de effectiviteit van de provincie ten goede komen bij grensoverschrijdende projecten. Doordat er bij deze projecten één in plaats van twee of meer provincies bij betrokken is, kan er sneller tot een besluit worden gekomen en kan het besluit in bepaalde gevallen ook beter zijn. Het onderzoek wijst echter uit dat het grootste deel van de provinciale projecten binnen de grenzen van de huidige provincies gesitueerd zijn, zodat dit effect niet moet worden overschat.

Als een nieuwe Noordvleugelprovincie haar strategische en integrale rol als regisseur en beleidsbepalers kan gaan invullen, wordt zij ook een steviger organisatie en daarmee een aantrekkelijkere werkgever voor zowel ambtenaren als bestuurders, wat de kwaliteit en effectiviteit ten goede kan komen. Een ander effect dat uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat een noordvleugelprovincie door de grotere kritische massa, meer in staat zal zijn om specialisten in dienst te nemen in plaats van regelmatig in te huren, wat de kennis in de organisatie kan vergroten. Ook zal het uitwisselen van best practices binnen één provincie sneller gebeuren dan met de huidige drie provincies, bijvoorbeeld als het gaat om openbaar vervoer.

Mogelijke nadelen zijn er ook. Zo kan de afstand tot gedeputeerden groter worden voor natuurbeheerorganisatie of waterschappen, wat het moeilijker kan maken om hen te mobiliseren voor een specifiek probleem. Daar staat tegenover dat een gezonde afstand tot de projecten waarover een bestuurder moet beslissen zijn objectiviteit ten goede komt. Een ander nadeel dat in de gesprekken is genoemd, is dat de betrokkenheid van meerder provincies leidt tot extra 'checks and balances', die in sommige gevallen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede kan komen. In een fusieprovincie zal er sneller besloten worden, maar dit hoeft niet altijd beter te zijn.

16.3 Efficiëntie

De fusie van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland kan bij een deel van de taken tot efficiëntievoordelen leiden. Dit is vooral het geval bij de generieke beleidsvoorbereiding (algemene beleidsplannen, landelijke issues et cetera). Deze activiteiten worden nu door de drie provincies elk afzonderlijk uitgevoerd. Ditzelfde geldt voor provinciegrensoverschrijdende projecten (zoals de Loosdrechtse plassen en IJmeer/Markermeer) en projecten waar nu meerdere provincies bij betrok-

ken zijn (zoals de veenweide problematiek). Het scheelt als er nog maar één provincie over gaat (minder mensen bij overleggen, nog maar een keer besluitvorming et cetera). Ook zal een grotere provincie naar verwachting minder de neiging hebben om op details te sturen, maar dat meer op hoofdlijnen doen, wat ook tot efficiencywinst leidt, bijvoorbeeld in het beleidsveld water. Een ander potentieel efficiëntievoordeel dat hierboven onder het kopje effectiviteit ook al is genoemd, is dat een opgeschaalde provincie sneller specialisten in dienst kan nemen, zodat minder vaak externen hoeven te worden ingehuurd.

Deze efficiëntievoordelen hebben betrekking op een relatief klein deel van het werk dat in de beleidsprogramma's wordt uitgevoerd. Een zeer globale schatting op basis van de gesprekken en desk research is dat de totale efficiëntiewinst die zou kunnen worden gerealiseerd rond de 5 procent van de personele inzet in de beleidsprogramma's¹⁵⁴.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er weinig effecten te verwachten zijn op de 'externe' gelden (de middelen die de provincie via doeluitkeringen van het rijk ontvangt en vervolgens besteedt aan OV, infrastructuur, subsidie voor natuurbeheer et cetera). Er zijn weinig efficiëntievoordelen te verwachten bij de besteding van deze middelen. En ook in de uitvoering van het beleid en de locatiespecifieke beleidsvoorbereiding zijn geen grote effecten te verwachten omdat een fusie aan deze activiteiten nauwelijks iets verandert.

Wel kunnen er efficiëntievoordelen zijn voor organisaties die nu in meerdere provincies actief zijn. Daarbij moet worden gedacht aan grote natuurbeheerorganisaties en bedrijven die met vergunningen/ontheffingen in verschillende provincies te maken hebben (zie de case van de RUD's).

¹⁵⁴ Deze efficiëntiewinst is al verdisconteerd in de resultaten van pijler 1 (tabel M2).

Samenvatting effecten fusie Noordvleugelprovincie per beleidsthema

	Ruimte- lijke ordering	Verkeer en Vervoer	Openbaar vervoer	Water	Milieu	Natuur en Recreatie	Economie
Geogra- fisch	In drie- hoek Amster- dam - Almere - Utrecht zijn provin- cie- grenzen niet lo- gisch	Er is een beperkt aantal grensover- schrijden- de projec- ten	Wegvallen provincie- grenzen voor OV conces- sies geen groot effect	Waterschap AGV heeft nog maar 1 toezichthou- dende provin- cie	Wegvallen provincie- grenzen heeft geen direct effect op grenzen RUD's	Wegvallen provincie- grenzen 'verbindt' Gooise natuur met Utrechtse heuvelrug	Overlap en samenhang in topsecto- ren in drie- hoek Am- sterdam - Almere - Utrecht overstijgt provincie- grenzen
Effec- tiviteit	In drie- hoek Amster- dam - Almere - Utrecht effectivi- teitswinst mogelijk)	Fusie biedt kans om beter aan te sluiten op daily urban systems	Samenvoe- ging conces- sies BRU/ Utrecht kan voordelen hebben Verder weinig grensvoorde- len - Vervoer- regio SRA blijft apart	Mogelijk snellere besluiten bij enkele grensover- schrijdende projecten. Meer kennis in eigen huis. Bundeling expertise	Mogelijk voordelen voor bedrij- ven met meerdere vestigingen of voor bedrijven die binnen de drie provin- cies verhui- zen	Mogelijk snellere besluiten bij enkele grensover- schrijdende projecten Meer kennis in eigen huis	In beleids- ontwikkeling en faciliteren en stimule- ren ontwikke- lingen kan beter worden aangesloten bij economi- sche realiteit en rijksbeleid
Effi- ciëntie	Efficiën- tiewinst mogelijk in grensge- bieden en op gene- rieke thema's	Efficiën- tiewinst mogelijk op gene- rieke thema's en bij beleids- voorberei- ding	Efficiëntie- winst moge- lijk bij alge- mene on- derwerpen Minder inhuur nodig door bunde- ling specialis- ten	Efficiëntie- voordelen bij algemene beleidsvoor- bereiding en generie- ke/landelijke issues	Efficiëntie- winst afhan- kelijk van verdere ontwikkeling RUD's. Te- vens afhan- kelijk van mandaat RUD's en organisatie na fusie	Efficiëntie- voordelen bij algemene beleidsvoor- bereiding en generie- ke/landelijke issues	Efficiëntie- voordelen door minder dubbelingen en minder tijd nodig voor af- stemming en samenwer- king in 'kern- gebied'

Bijlagen

Bijlage 1. Uitwerking effecten nulvariant

Vooraf: provinciale inkomsten en effect op totale overheidsuitgaven

In de opbouw van de nulvariant laten we van de voorgenen maatregelen zowel het effect op de inkomsten van de provincie zien als het beoogde resultaat in termen van effect op de totale overheidsuitgaven. Dat laatste geeft een beeld van de beoogde besparingen die met deze maatregelen gemoeid zijn op het niveau van de totale overheidsuitgaven, dus niet alleen provincies.

Bij taakstellingen wordt aangenomen dat: inkomsten = uitgaven. Waar er een effect op bijvoorbeeld burgers is (opcenten MRB) geven wij dat ter plekke expliciet aan.

Peildata nulvariant

Om de juiste vergelijking te maken is het van belang af te bakenen welke peildata genomen worden. Voor de **huidige** situatie nemen wij maatregelen die op 1 januari 2013 doorgevoerd zijn, dat wil zeggen: gepubliceerd in circulaire, akkoorden en convenanten en waarvan tevens de financiële consequenties doorgevoerd zijn. Voor de **nulvariant** nemen wij als peildatum: maatregelen die tussen 1 januari 2013 en 1 januari 2017 hun beslag zullen krijgen. Deze zijn wel voorgenen, maar nog geen staand beleid geworden of hebben nog geen financiële consequenties gekregen.

Bestuurlijke inrichting

- *Minder statenleden:* het aantal provinciale ambtsdragers (leden PS en GS) wordt verminderd met 25%, ongeacht of de provincies tot landsdelen opgeschaald worden¹⁵⁵. Deze maatregel hoort dus in de nulvariant thuis. Deze maatregel leidt tot een vermindering van twee leden Gedeputeerde Staten en 36 leden Provinciale Staten in de drie betrokken provincies. In totaal heeft Rutte II € 10 miljoen ingeboekt voor deze maatregel. In de memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel is dit uitgewerkt in € 4,5 miljoen aan besparingen op de loonsommen van ambtsdragers. Het verschil dienen provincies en gemeenten te realiseren uit bijkomende directe en indirecte personele lasten die wegvallen als gevolg van de vermindering van het aantal ambtsdragers. Als dit wordt doorvertaald naar het aantal Gedeputeerde en Provinciale Statenleden van de drie betrokken provincies betekent dat een korting van € 2,5 miljoen voor de Noordvleugelprovincies. Voor deze maatregel komt het effect op de inkomsten en de beoogde besparing overeen.
- *Opheffen WGR+-gebieden en instellen vervoerregio's.* In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is het voornemen opgenomen om de WGR+-gebieden op te heffen.¹⁵⁶ Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was er nog geen duidelijkheid over de inhoud van het voorstel van het kabinet. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor de werkhypothese dat de plannen ten aanzien van de WGR-plus en de vervoerregio van het vorige kabinet (Rutte I) worden doorgevoerd. Dat voorstel houdt in dat de taken van de WGR-plus niet zullen verdwijnen. De belangrijkste verantwoordelijkheid, die van het regionaal verkeer & vervoer, zal volgens de

¹⁵⁵ Regeerakkoord Rutte-II, p.46

¹⁵⁶ Regeerakkoord Rutte-II, p.40

plannen van Rutte I in de Randstad overgaan naar de nieuw in te stellen vervoerregio's. Deze zullen naast de provincies bestaan uit de gebieden die nu bestreken worden door de Stadsregio Amsterdam (SRA) en Almere en het geografisch gebied dat nu bestreken wordt door Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden. Het gebied dat onder de BRU valt wordt volgens deze plannen geen aparte vervoerregio, maar zal onder de zeggenschap van de provincievallen.¹⁵⁷ Daarom wordt in de nulvariant de financiering en formatie van de huidige BRU aan de provincie Utrecht toegerekend. Dit betekent dat de uitkering uit het PF voor de Noordvleugelprovincie met € 108 miljoen toeneemt¹⁵⁸. In de analyse gaan wij er vanuit dat de volledige formatie (55 fte) overkomt naar de provincie. Stadsregio Amsterdam houdt een aparte positie als regionaal samenwerkingsverband. De formatie die hiermee gemoeid is blijft buiten beschouwing in dit onderzoek.

Financiële verhoudingen Rijk-provincies

- *Gesloten materiële huishouding*: in het regeerakkoord Rutte-II is afgesproken dat de provincies een materieel gesloten huishouding gaan voeren, getuige de zinsnede "(...) wij kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding (...)" . Dat betekent dat provincies in principe geen taken meer oppakken buiten hun kerntaken, hetgeen moet leiden tot een besparing op de provinciale uitgaven. Voor het herijkte Provinciefonds, dat in 2011 in werking is getreden, is als uitgangspunt genomen dat provincies zich concentreren op hun kerntaken¹⁵⁹. Deze kerntaken zijn gedefinieerd door de commissie-Lodders en bekrachtigd in het Bestuursakkoord Rijk-overheden.¹⁶⁰ Het uitgavenniveau voor deze kerntaken is bij de herijking van het PF op een 'sober en doelmatig niveau' gesteld. Dit alles houdt in dat het Provinciefonds € 300 miljoen kleiner in omvang is geworden, omdat alleen nog uitgaven aan kerntaken worden gehonoreerd. Anderzijds wordt in het Provinciefonds slechts 35% van het (fictief) rendement van 3% op de geraamde inkomsten uit de verkoop van energiebedrijven verdisconteerd. Dat betekent dat provincies vanuit het eigen vermogen in theorie voldoende eigen ruimte hebben om aan niet-kerntaken uitgaven te doen, maar het is niet in te schatten hoe groot dit soort uitgaven zal zijn. Daarnaast wordt de gesloten huishouding in het regeerakkoord Rutte-Asscher als een lange-termijn perspectief beschreven. Daarom zal voor de gesloten huishouding de nulvariant gehanteerd worden: de uitgavenijkpunten in het herijkte PF van 2011 minus de taakoverdrachten die voor de jaren 2013-2017 afgesproken zijn. Alle effecten in de nulvariant die het gevolg zijn van een gesloten huishouding vallen onder de taakoverdrachten die wij apart bespreken; daarom worden de effecten hiervan die *niet* met deze taakoverdrachten te maken hebben op 0 gesteld. Wel is in hoofdstuk 7 een voorzichtige inschatting gedaan wat een

¹⁵⁷ Voortgangsbericht visienota openbaar bestuur, TK 2011-2012 33047, nr. 4.

¹⁵⁸ De BDU wordt in het PF opgenomen. Dit betekent dat de (nu nog) BDU-uitkering aan BRU een uitkering vanuit het PF aan de provincie Utrecht wordt. We nemen peiljaar 2012 voor formatie en budget.

¹⁵⁹ Cebeon, Nieuw verdeelmodel uitgavenclusters Provinciefonds, 2011; Kamerbrief 29 maart 2011 Nieuwe verdeling Provinciefonds.

¹⁶⁰ Commissie-Lodders (gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies), 'Ruimte, regie en reenschap', 17 maart 2008; Bestuursakkoord Rijk-Provincies, 4 juni 2008; Bestuursakkoord Rijk-VNG, UvW, IPO, 21 april 2011.

samenvoeging zou kunnen opleveren aan besparingen op programmakosten (waarbij de effecten op de maatschappij nader onderzocht moeten worden).

- *Schatkistbankieren*: In het regeerakkoord is opgenomen dat lagere overheden hun kapitaal verplicht stallen bij het Rijk¹⁶¹, alhoewel op 21 januari jongstleden met IPO, VNG en de Unie van Waterschappen enige nuanceringen zijn afgesproken¹⁶². Overtollig geld stallen bij de schatkist in plaats van op de markt heeft invloed op enerzijds de rentebaten (mogelijk negatief) maar ook op de lagere risico's (positief) die de provincies lopen. Dat betekent dat de inkomsten uit Overige Eigen Middelen (die invloed hebben op het Provinciefonds) effecten zullen ondervinden. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel¹⁶³ worden de effecten in beeld gebracht. Voor kortlopende leningen bedraagt de derving momenteel maximaal 1,5% tot 2%, voor langlopende leningen wordt een derving van maximaal 0,5% geschat. Omdat decentrale overheden ook minder risico lopen en de ontwikkeling van rendementen ongewis is, wordt een netto effect (derving minus verminderd risico) op 0 ingeschat.
- De *Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF)* stelt dat decentrale overheden gehouden zijn een gelijkwaardige inspanning te leveren als voor de rijksdienst en de sociale fondsen ten aanzien van het respecteren van de (EMU-)normen¹⁶⁴. De cijfermatige normen worden niet in de wet zelf vastgelegd, maar in separate bestuurlijke afspraken. In beginsel kunnen deze normen leiden tot een lagere investeringsruimte voor provincies. In de 'Nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel HOF'¹⁶⁵ wordt beargumenteerd dat er geen aanleiding is om dit effect te verwachten, omdat er geen historisch verband blijkt te zijn tussen netto investeringen en EMU-saldo. Bovendien is het voorspelde EMU-saldo (beter bekend als "het begrotingstekort") voor de decentrale overheden -0,2% en niet -0,5%, waarmee (als de voorspelling bij ongewijzigd beleid uitkomt) aan de tekortnorm voldaan wordt. Bovendien is er enige marge t.o.v. de CPB-raming van het EMU-tekort. Er is dus reden om geen verminderde uitgaven voor provincies te verwachten als gevolg van de Wet HOF, waardoor het effect in de nulvariant op 0 gesteld kan worden.
- *Compensatie niet afschaffen BCF*. Het kabinet ziet af van de afschaffing van het BTW-compensatiefonds (BCF) na overleg met de medeoverheden, dat plaatsvond na door hun naar voren gebrachte bezwaren.

Afgesproken is dat de ingeboekte korting van in totaal € 550 miljoen gehandhaafd blijft en op het Gemeente- en Provinciefonds (GF en PF) wordt toegepast. Eveneens wordt het jaarlijks beschikbare budget voor het BCF gemaximeerd. Met ingang van 2015 wordt de ontwikkeling van het BCF gekoppeld aan de accrespercentages zoals deze volgen uit de normeringssystematiek¹⁶⁶. De taakstellende korting bedraagt ca. € 40 miljoen voor provincies

¹⁶¹ Wijziging van de wet Financiering Decentrale Overheden i.v.m. verplicht schatkistbankieren.

¹⁶² Zie Kamerbrief 21 januari 2013: Financieel akkoord Rijk-medeoverheden, alsmede de Bijlage: Conclusies bestuurlijk overleg 18 januari 2013.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën, Art.3, lid 1

¹⁶⁵ Kamerstuk 214119.

¹⁶⁶ Indien de declaraties in enig jaar het gebudgetteerde BTW compensatiefonds overstijgen, worden deze aangezuiverd uit het GF en PF. Wanneer de declaraties het gebudgetteerde BCF overschrijden, wordt de on-

en wordt in de nulvariant meegenomen. Voor de btw-verhoging dragen provincies ca. € 26 miljoen bij. Deze taakstellingen worden voor de berekening van de nulvariant naar rato van het gezamenlijk aandeel in het Provinciefonds (PF) toegedeeld aan Noord-Holland, Flevoland en Utrecht, zijnde 21%¹⁶⁷. Hierdoor is het totale effect op de overheidsuitgaven en de vermindering van inkomsten van die drie provincies gelijk aan – € 14 miljoen.

Overdracht van taken

Er zijn in het afgelopen decennium een aantal overdrachten van taken en middelen afgesproken. Voor de provincies betreft het overdrachten naar verschillende mede-overheden: gemeenten, Rijk en waterschappen. Per provinciaal beleidsterrein betreft het de volgende taken.

- **Decentralisatie Natuur.** Het kabinet Rutte-I heeft voor circa € 600 miljoen bezuinigd op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het gedeelte dat na afrekening op 1 januari 2011 en na deze taakstelling nog rest, wordt gedecentraliseerd vanuit Rijk naar provincies¹⁶⁸ en bedraagt dan nog ongeveer € 1,1 mrd¹⁶⁹. De bezuiniging van € 600 miljoen is met het Lenteakkoord gedeeltelijk bijgesteld, waardoor er vanaf 2013 € 200 miljoen structureel extra beschikbaar komt in het PF voor Natuur. Daarnaast wordt vanaf 2014 structureel € 105 miljoen aan het PF toegevoegd voor natuurbeheer. Het aandeel van de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland in het ijkpunt Natuur en Recreatie bedraagt 22%. Dit percentage is gebruikt om het aandeel van de provincies NH/UT/FL in deze € 105 + € 200 = € 305 miljoen te berekenen. Verder worden de provincies vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het provinciaal aandeel in de Dienst Landelijk Gebied (DLG). De zeggenschap over de bijbehorende formatieplaatsen (400 fte) gaat dan naar de provincies over en de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen, waarvan € 9 miljoen voor UT/NH/FL) worden aan het PF toegevoegd. De nulvariant houdt met dit alles rekening op de volgende manier:

De € 600 miljoen bezuiniging op ILG is geen taakstelling op bestaande taken, maar op incidentele investeringen. Omdat we in deze Business Case alleen de structurele effecten in beschouwing nemen, worden deze niet meegenomen.

De toevoeging aan het PF van € 105 miljoen en € 41 miljoen is *over het niveau van de totale overheidsuitgaven* neutraal, omdat deze overdracht taakstellend is (inkomsten = uitgaven).

Dit effect leidt wel tot een verandering van de *inkomsten* van de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland. Hiertoe wordt het aandeel van 22% in het ijkpunt Natuur en Recreatie vermenigvuldigd met het totaal van € 41 miljoen voor DLG en de € 105 miljoen voor Beheer Natuur. Daarnaast is de intensivering van € 200 miljoen voor Natuur, die afgesproken is in het Lenteakkoord voor de Rijksbegroting 2013, structureel gemaakt door Rutte-II. Het resultaat is $22\% \times (41 + 105 + 200) = € 76$ miljoen.

derschrijving toegevoegd aan het GF/PF. Er geldt dat de verdeelsleutel in het betreffende jaar wordt afgeleid van de verhouding van de bij het BCF ingediende declaraties door gemeenten en provincies. Bron: Ministerie van Financiën.

¹⁶⁷ Decembercirculaire PF 2012.

¹⁶⁸ Kamerstuk 232613, 21 september 2011.

¹⁶⁹ Zie voor een precieze uitleg kamerstuk 279736, aanvullende informatie n.a.v. wetgevingsoverleg 7 juni 2012.

De toevoeging van de fte's worden meegenomen in de formatieve consequenties van de provinciale organisatie(s), omdat er schaafeffecten (*scope* en *scale*) kunnen optreden. In totaal betreft het landelijk 400 fte. Op basis van het ijkpunt Natuur in het Provinciefonds krijgen de drie gezamenlijke provincies ongeveer 25% van het landelijke budget en formatie (100 fte).

- **Waterakkoord.** In april 2011 is het Bestuursakkoord Water ondertekend door IPO, VNG, UvW, het Ministerie van I&M en Vewin. Dit beoogt een effectievere en efficiëntere inzet van alle betrokken partijen bij waterbeheer. Voor provincies betekent dit concreet dat de bestrijding van muskusratten aan waterschappen wordt overgedragen, met een besparing van € 19 miljoen vanaf 2011. Verder volgen nog besluiten over het beheer van zwemwater, vaarwegen en grondwater. Omdat de besparing op de muskusrattenbestrijding op 1 januari 2013 al uit het PF is gelicht en omdat er nog geen concrete en bekrachtigde afspraken zijn rond het zwem-, vaar- en grondwaterbeheer is het financiële gevolg in de nulvariant gelijk aan 0 gesteld. Verder meldt het Bestuursakkoord 2011-2015 dat de huidige goedkeuring van het waterbeheerplan van het waterschap door de provincie vervalt. Dit leidt tot minder werklast, maar het is niet onderbouwd en in te schatten hoeveel dat zal zijn, omdat dit een werklastonderzoek vereist, dat buiten het bestek van het onderzoek valt.
- **Jeugdzorg:** De provinciale taken rond jeugdzorg worden geheel overgedragen aan gemeenten. Bij deze decentralisatie wordt een taakstellende bezuiniging doorgevoerd van € 450 miljoen (Rutte-I en II samen). Wij gaan er vanuit dat deze besparing onafhankelijk van de samenvoeging wordt doorgevoerd en bereikt. De haalbaarheid van de bezuiniging wordt niet apart onderzocht, maar als effect op de totale overheidsuitgaven meegenomen. Deze kan met een enkele aanname ingeschat worden op € 43 miljoen. De berekening gaat als volgt: Er wordt Rijksbreed € 3 mld uitgegeven aan Jeugdzorg¹⁷⁰. Hier wordt door de achtereenvolgende kabinetten Rutte € 450 miljoen op bezuinigd. Omdat de provincies € 1,2 mld aan Jeugdzorg uitgeven¹⁷¹, wordt 40% van deze taakstelling toegerekend aan het budget dat van provincies naar gemeenten gaat. De Noordvleugelprovincies gaven samen 24%¹⁷² uit van deze € 1,2 mld. Zo wordt de vermindering van de totale overheidsuitgaven van gemeenten en provincie in de Noordvleugelprovincie samen in totaal: $450 \text{ miljoen} \times 40\% \times 24\% = 43 \text{ miljoen}$. Voor het PF betekent de overheveling Jeugdzorg een uitlichting van € 90 miljoen (o.b.v. maatstaf jongeren, Decembercirculaire PF 2012). Hierin hebben de provincies NH/UT/FL een op basis van de maatstaf jongeren een aandeel van 26%, resulterend in € 23,4 miljoen. Verder valt de BDU Jeugdzorg met een omvang van € 302 miljoen¹⁷³ niet meer bij de provincies. Het aandeel van de provincies NH/UT/FL wordt op basis van de voornoemde 26% geschat op € 79 miljoen. In totaal verminderen de inkomsten dan met € 102 miljoen ($=79+23,4$). De BDU Jeugdzorg is niet relevant voor het provinciefonds. Deze is wel relevant voor de uitgaven, maar omdat wij gebruik maken van de *netto* uitgaven (dus na aftrek van specifieke baten, waar deze BDU onder valt) is het niet nodig deze in beschouwing te nemen.

¹⁷⁰ Bron: Nederlands Jeugdinstituut, Dossier Transitie Jeugdzorg/Cijfers; SCP, Maten voor Gemeenten 2011, p.166.

¹⁷¹ CBS Statline, Provinciale rekeningen 2011, functie Jeugdhulpverlening.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Overzicht Specifieke Uitkeringen 2012.

De aan deze taak verbonden arbeidsplaatsen vervallen bij de drie provincies. Voor de drie provincies samen gaat het om 31 fte.

- *Bibliotheken.* Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het IPO en de VNG hebben op 14 oktober 2011 afspraken gemaakt over de rolverdeling na 2012 in het bibliotheekbeleid. De ondersteuningstaak voor provincies wordt beperkt tot met name de ondersteuning van de fysieke bibliotheken, en in de overgangsfase, de ondersteuning van de digitale bibliotheek. De taakverdeling, die partijen zijn overeengekomen wordt vastgelegd in een Bibliotheekwet. Deze is naar verwachting medio 2014 van kracht en vervangt de huidige bepalingen en afspraken (zoals de huidige Wet op het specifiek cultuurbeleid en de afspraken in het bibliotheekcharter). Deze nieuwe wet zal een omschrijving van het provinciale basistakenpakket bevatten. Aangezien dit nog niet bekend is en met de herijking van het PF reeds een versobering is meegenomen, worden in de nulvariant de financiële en formatieve gevolgen op 0 gesteld.
- *Regionale omroepen.* Het kabinet-Rutte-II wil de financiering van regionale omroepen overhevelen van provincies naar rijk (centraliseren). Het beoogt daarmee een bezuiniging van € 25 miljoen, te bereiken door samenwerking en integratie van taken met de landelijke publieke omroep. De besparing op de totale overheidstuigaven is toegerekend aan omroepen binnen de provincies naar rato van het aandeel in de herijking van de verdeling van de middelen voor de regionale omroepen in 2005; dit aandeel bedroeg 24%¹⁷⁴. De vermindering in overheidskosten die binnen het gebied van de Noordvleugelprovincie gerealiseerd wordt, is dan 24% x 25 miljoen = € 6 miljoen. De uitname uit het PF (inkomstenverandering provincies) bedraagt € 142 miljoen, waarvan het aandeel van Utrecht, Flevoland en Noord-Holland op de voornoemde 24% is bepaald. Wij rekenen geen formatieve consequenties toe aan deze maatregel.
- *Monumentenzorg.* Begin 2012 hebben provincies de verantwoordelijkheid voor het beleid omtrent rijksmonumenten overgenomen van het rijk. Dit leidt op termijn tot een besparing van € 27 miljoen op de Rijksbegroting¹⁷⁵, waar een Decentralisatieuitkering van € 20 miljoen in het PF¹⁷⁶ tegenover staat. Het aandeel van de drie provincies in de resulterende besparing van € 7 miljoen wordt aan de drie betreffende provincies toegerekend a.d.h.v. het aandeel in de DU (32%)¹⁷⁷.
- *Regionale Historische Centra (RHC's).* In het Bestuursakkoord 2011-2015 is vastgelegd dat het Rijk € 5 miljoen gaat korten op de bijdrage aan de RHC's. De provincies gaan de RHC's uit eigen middelen financieren. De toedeling van deze € 5 miljoen aan de Noordvleugelprovincies geschiedt op basis van het aandeel in het ijkpunt Voorzieningen, zijnde 25%¹⁷⁸.
- *Regionale Uitvoeringsdiensten.* Bij de vorming van de RUD's gaan ook provinciemedewerkers over naar de nieuwe organisatie. In de provincie Flevoland heeft deze overdracht reeds plaats gevonden, voor Noord-Holland en Utrecht vertrekken nog 108 en 62 fte. Dit betreft uitvoerend personeel en leiding.

¹⁷⁴ Brief van het IPO aan de Staatssecretaris OCW, 23 mei 2005.

¹⁷⁵ Rijksbegroting 2013, Beleidsartikel 14, tabel 14.1.

¹⁷⁶ Junicirculaire PF 2012.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Berekeningen o.b.v. DC PF 2012.

De financiële effecten van de nulvariant zijn in onderstaande tabel samengevat. In de middelste kolom zijn de veranderingen in de totale overheidsuitgaven weergegeven, als optelsom van de effecten op financiën van Rijk, gemeenten en provincies in het gebied van Utrecht, Noord-Holland en Flevoland. In de rechterkolom zijn de effecten op de inkomsten van deze drie provincies separaat weergegeven. Hier staan echter ook kosten tegenover (bijv. voor Natuur zullen ook kosten voor beheer gemaakt moeten worden). Hierbij is echter de aanname gedaan dat deze bedragen taakstellend zijn: inkomsten = gemaakte kosten¹⁷⁹.

Tabel B1.2. Financiële verschillen Nulvariant ten opzichte van huidig (x € 1 miljoen), provincies UT, NH, FL

Onderdeel Nulvariant	Effecten op de totale overheidsuitgaven	Effecten inkomsten provincies FL – NH – UT	Personele consequenties
Bestuurlijke inrichting			
Aantal ambtsdragers – 25%	- 2,5	- 2,5	
Opheffen Wgr+ en instellen voerregio's	0	+ 108	+55
Financiële verhoudingen Rijk-Provincies			
Gesloten huishouding (excl. overdrachten taken)	nog niet te bepalen	nog niet te bepalen	
Schatkistbankieren + HOF	0	0	
Niet afschaffen BCF maar korten Provinciefonds	- 14	- 14	
Overdracht taken			
Decentralisatie Natuur	0 (structureel)	+76	
Waterakkoord	nog niet te bepalen	nog niet te bepalen	
Jeugdzorg	- 43	- 102 (waarvan 24 PF)	-31
Bibliotheken	0	0	
Regionale omroepen	- 6	- 34	
Monumentenzorg	- 2	+6	
Regionale Historische Centra	- 1	0	
Overig			
Autonome inkrimping			-130
Vorming RUD's			-170
Totaal	Circa - 68	Circa +37	-176

Omdat er nog enige onzekerheden zijn, wordt het opgetelde effect als een benadering gegeven.

¹⁷⁹ Deze aanname is getoetst bij het Ministerie van BZK.

Bijlage 2. Begeleidingsgroep

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit de volgende mensen:

Herman Scholten, Ministerie van BZK, voorzitter

Sabine de Kroon, Ministerie van BZK

Hans Nieuwland, Ministerie van BZK

Ruud Smeets, Ministerie van BZK

Mark van der Ven, Ministerie van Economische Zaken

Mirjam de Vries, Ministerie van I&M

Anneloes Pijnenburg, Ministerie van Financiën

Bijlage 3. Gesprekspartners

- Maarten Allers - Rijksuniversiteit Groningen, COELO
- Hank Bartelink - De 12 Landschappen
- Marianne Betten - Ministerie van BZK
- Mirjam de Graaf - Ministerie van BZK, DG wonen en bouwen
- Gert-Jan Hospers - Universiteit Twente
- Irene Linthorst - Ministerie van Financiën
- Eelco Maass - Ministerie van BZK, DG wonen en bouwen
- Florian Molendijk - Provincie Noord-Holland
- Bert Mooren - VNO-NCW West
- Peter Munters - Ministerie van Economische Zaken
- Rob Oostermeijer – VNO NCW Midden
- Henk Ovink - Ministerie van I&M
- Marleen de Pater – Burgemeester van Muiden
- Anneloes Pijnenburg - Ministerie van Financiën
- Geert Roovers – Oranjewoud
- Petra Tiel - VNO-NCW West
- Pieter Tordoir - Universiteit van Amsterdam
- Bert Uitterhoeve - Gemeente Haarlemmermeer
- Wijnand Veeneman – TU Delft
- Sigrid Verweij - MKB Nederland
- Ellen Vrielink - Provincie Utrecht
- Mirjam de Vries - Ministerie van I&M
- Mariëtte van Wieringen - voormalig secretaris provincie Zuid Holland
- Dick Winters - Provincie Noord-Holland
- Rudy van Zijp - Actal

Bijlage 4. Bronnen

- Abf Research (2011), Houdbaarheid Woningbehoefteprognoses Noordvleugel.
- Adviescommissie Plabeka (april 2011), De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst.
- Allers, M.A. (2010), ESB 95(4586): Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op
- Allers, M.A., Fraanje, M.J. (2011), Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in Jaarboek Overheidsfinanciën 2011.
- Allers, M.A., Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, in ESB 95(4586) 28 mei 2010
- Allers, M.A. en Geertsema, B *Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling*, Me Judice, 9 november 2012.
- Allers, M.A., Hoeben, C. (2013): Decentrale overheden, in Jaarboek Overheidsfinanciën 2013
- Andersson Elffers Felix (2009): Verdiepingsslag financiële verhoudingen Rijk-provincies
- Berkhout, D. M. (2002), De provinciale knoop doorhakken, bijlage bij: Commissie Geelhoed (2002): Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in de 21e eeuw.
- B&A Consulting (2010a), Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies, Provincie Flevoland.
- B&A Consulting (2010b), Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies, Provincie Utrecht.
- B&A Consulting (2010c), Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies, Provincie Noord-Holland.
- Bregman, R 'Schaalvergroting zag er vooral op papier goed uit' Volkskrant 10 januari 2013
- Bestuur Regio Utrecht (2008), Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2015.
- Bos, F. (2010), Fiscal decentralisation in the Netherlands; history, current practice and economic theory, CPB.
- Cebeon (2009), Onderzoek omvang en verdeling provinciefonds.
- Cebeon (2011), Nieuw verdeelmodel uitgavenclusters provinciefonds.
- Cebeon (1992): Insnoeren en uitbuiken. Aanzetten tot herijking van de FVW'84
- Commissie-Burgmans (2006), Randstad Holland in een globaliserende wereld, Advies ten behoeve van de kabinetsformatie, opgesteld op verzoek van de vier grote steden.
- Commissie Geelhoed (2002), Op schaal gewogen, Regionaal bestuur in de 21e eeuw.
- Commissie Kok (2007), Advies Commissie Versterking Randstad.
- Commissie-Lodders (2008), Ruimte, Regie en Rekenschap.
- Compaenen (september 2012), Onderzoek vraaggestuurd bouwen.
- Eijbergen, R. van, bijdrage in trendrapportage Cedris over schaalvergroting
- G4P4/Kansen voor West (februari 2013), Slimme specialisatiestrategie West-Nederland; definitieve versie.
- Hennekens H. Ph. J. A. M. (2010), *Gesloten huishouding van de provincie*, Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, p. 404-419.
- Holland Acht (2005), Slagvaardig bestuur voor de Randstad.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2010), Openbaar bestuur, Rapport brede heroverwegingen.
- IPO (2010), Provincies: een eigentijds profiel.
- IPO (2012), Personeelsmonitor Provincies 2011.
- Kalshoven, F., 'De jacht op schaalvoordelen' Volkskrant 11 februari 2012

- Korsten A.F.A., Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Leeuwendaal (2013) GEMEENTELIJKE FUSIES EN SAMENWERKINGSVERBANDEN, wat levert het eigenlijk op? Han Hiemstra, Kim Camfferman en David Wilbrink ,adviseurs bij Leeuwendaal.
- Metropoolregio Amsterdam (juni 2011), Snoeien om te kunnen bloeien; Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040.
- Metropoolregio Amsterdam (oktober 2012), PRES Conferentie 12 oktober 2012; Toekomst werklocaties MRA: bestuurlijke afspraken.
- Minister van BZK (2013): brief aan de Tweede Kamer over de procedure Noordvleugelprovincie van 26 april 2013
- Minister van BZK (2012): brief aan colleges van Gedeputeerde Staten en Burgemeesters en Wethouders inzake de start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, 14 december 2012
- Minister van BZK (2011): Brief conceptwetsvoorstel vermindering politieke ambtsdragers, 1 december 2011 incl. Memorie van Toelichting
- Ministerie van BZK (2013): Bestuur in samenhang, de bestuurlijke organisatie in Nederland
- Ministerie van BZK (2011): circulaire 2011-2000523144, Bezoldiging cdK's, (onkosten)vergoeding leden, gedeputeerde staten, leden provinciale staten en commissieleden, 30 november 2011
- Ministerie van BZK (2011) Reactie op onderzoek naar kosten en baten van gemeentelijke herindeling door het COELO,
- Ministerie van BZK (2011), *Nieuwe verdeling Provinciefonds*, kamerbrief 29 maart 2011.
- Ministerie van BZK, IPO, VNG (2005), *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*.
- Ministerie van BZK (2012): Junicirculaire Provinciefonds 2012
- Ministerie van BZK (2012): Decembercirculaire Provinciefonds 2012
- Ministerie van EL&I (2011), *Visie op de Noordvleugel*.
- Ministerie van EL&I (2012), Kamerbrief over vervolgtraject en uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur.
- Ministerie van I&M (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.
- Ministerie van I&M, IPO, VNG, UvW, Vewin (2011), *Bestuursakkoord water*.
- Panteia (2013), Arbeidsmarkteffectrapportage transitie Jeugdzorg.
- Pot, A., Baggen, J.H. (2011), Randstedelijk openbaar vervoer anders beheerd.
- Provincie Flevoland (2011), Coalitieakkoord 2011-2015, Zelfstandig en uniek.
- Provincie Flevoland (2005), Nieuwe kansen voor Flevoland - Veranderingen in beleid' Hoofdpijnnota Omgevingsplan 2006
- Provincie Flevoland (2011), Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (PMIT 2012-2016).
- Provincie Flevoland, Economie en arbeidsmarkt 2011-2012 Flevoland.
- Provincie Flevoland (2012), Visie werklocaties Flevoland 2030+.
- Provincie Flevoland (2013): Jaarstukken 2012
- Provincie Noord-Holland (2012), *Economische agenda 2012-2015*.
- Provincie Noord-Holland, Halfjaarlijkse rapportage PMI maart - september 2012.

- Provincie Noord-Holland (2011), *Verantwoord en duidelijk gericht op de toekomst* (Coalitieakkoord).
- Provincie Noord-Holland (2010), *Goed Wonen in Noord-Holland; Provinciale Woonvisie 2010 – 2020*.
- Provincie Noord-Holland e.a. (2002), *REGIOAKKOORD Masterplan N201+*.
- Provincie Noord-Holland (2007), *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan, Actualisatie van het PVVP 2007-2013*.
- Provincie Noord-Holland (2012), *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur 2013-2017*.
- Provincie Noord-Holland (2012), *Programmabegroting 2013*.
- Provincie Noord-Holland (2009), *Waterplan 2010-2015, Provincie Noord-Holland, Beschermen, Benutten, Beleven en Beheren*.
- Provincie Noord-Holland (2011), *Structuurvisie Noord-Holland 2040*.
- Provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, Stadsregio's Amsterdam en Utrecht, gemeenten Almere, Amsterdam en Utrecht (november 2012), *Economische actieagenda Noordvleugel*.
- Provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht (2012), *Gebiedsagenda Noord-Holland - Flevoland - Utrecht*.
- Provincie Utrecht (2011), *Focus, Vertrouwen, Oplossingsgericht* (coalitieakkoord)
- Provincie Utrecht (2011), *Focus op Kennis en Creativiteit; Economische Visie provincie Utrecht 2020*.
- Provincie Utrecht (2012), *Programmabegroting 2013*.
- Provincie Utrecht (2008), *Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht 2004-2020 (SMPU+)*.
- Provincie Utrecht (2013), *Vorbereiding op consultatiegesprek met minister Plasterk in het kader van de Wet arhi-procedure samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht*.
- Provincie Zuid-Holland (2012): *Jaarrekening 2011*
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2007): *Tien jaar financiële verhoudingen*
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2009): *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2011): *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden – een heroriëntatie op de financiële verhoudingen*
- Raad voor het openbaar bestuur (2006), *Bestuur op maat, Advies over middenbestuur*.
- Seinstra van de Laar (2012): *Business case Gezamenlijke Bedrijfsvoering (niet openbaar)*
- Staatsblad (1984): *Wet Algemene Regels Herindeling, Stb. 24 oktober 1984*.
- TNO (2012): *Randstadmonitor*
- Van Oort et al. (2010), *Clusters en netwerkeconomie in de Noordvleugel van de Randstad*.
- VNG, IPO, UvW, Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*.
- Werkgroep 18. Openbaar bestuur (april 2010), *Rapport brede heroverwegingen*.
- Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën (2011), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*.

Bijlage 5. Gebruikte afkortingen

Appa	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
BDU	Brede doeluitkering
BRU	Bestuur Regio Utrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken
CdK	Commissaris van de Koning
DU	decentralisatie-uitkering
Fte	Full-time equivalent
GS	Gedeputeerde Staten
HRM	Human Resource Management
IPO	Interprovinciaal Overleg
IU	Integratie-uitkering
Iv3	Informatie voor derden; set met financiële gegevens die provincies aan o.a. BZK ter beschikking stellen.
MRA	Metropoolregio Amsterdam
MRB	Motorrijtuigenbelasting
OEM	Overige Eigen Middelen
OZB	Onroerend Zaakbelasting
PF	Provinciefonds
PS	Provinciale Staten
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SSC	Shared Service Centre
Svar	Samenvoegingsvariant A, B en C
V&V	Verkeer & Vervoer
WW	Werkloosheidswet