

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

Volledige tekst

Voorstel van wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 6 februari 2014, no.2014000293, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland, met uitzondering van de gemeenten Noordoostpolder en Urk, die overgaan naar de provincie Overijssel. Het voorstel is de opmaat tot de omvorming van alle provincies tot vijf landsdelen in 2025.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in dit advies eerst een korte schets van de feitelijke ontwikkelingen in het binnenlands bestuur. Op grond van die ontwikkelingen is het op zichzelf begrijpelijk dat het streven naar provinciale schaalvergroting aan de orde komt. De wijze waarop die schaalvergroting in het wetsvoorstel is uitgewerkt roept echter vragen op. In de eerste plaats ontbreekt in het voorstel het beoogde eindperspectief. Door het creëren van een omvangrijke provincie, zonder zicht op de verhouding tot de bestaande provincies, dreigt het middenbestuur uit balans te raken. In dit verband is onder meer van belang dat, na de samenvoeging van de provincies, de Eerste Kamer gekozen zal worden door een aanzienlijk kleiner aantal statenleden, terwijl het gewicht van de voorkeurstem van een statenlid in Noordvleugel relatief groot wordt.

In de tweede plaats biedt het wetsvoorstel geen zicht op het gewenste taken- en bevoegdhedenpakket van de toekomstige provincie. De provincie Noordvleugel wordt slechts marginaal versterkt, nu deze provincie geen nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden krijgt. In meer algemene zin dient een opschaling van provincies te leiden tot daadwerkelijke versterking van de bestuurskracht. Daarvoor is een visie op de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincies onontbeerlijk.

De Afdeling benadrukt de noodzaak van het beoogde eindperspectief van de provincies, waarin de positie van alle provincies afzonderlijk en in hun onderlinge verband, alsmede de daarbij behorende taken en bevoegdheden, in ogenschouw wordt genomen. Daarbij dient tevens te worden aangegeven hoe dit wetsvoorstel in dat gewenste eindperspectief past.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de motivering van het wetsvoorstel, over de "duurzaamheid" van de voorgestelde provinciale herindeling en over de verhouding van de

materieel gesloten huishouding tot artikel 124 van de Grondwet.

De Afdeling is van oordeel dat in verband hiermee aanpassing van de toelichting op het wetsvoorstel wenselijk is.

1. Feitelijke ontwikkelingen

De Afdeling gaat bij de beoordeling van dit wetsvoorstel uit van de door de regering gemaakte keuze, zonder die keuze te spiegelen aan het brede scala van beschouwingen over de inrichting van het binnenlands bestuur. Voorafgaand aan de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel acht de Afdeling het evenwel van belang een korte schets te geven van de ontwikkelingen die zich voordoen op het terrein van het binnenlands bestuur. Een eerste ontwikkeling is het voortgaande proces van schaalvergroting van gemeenten en waterschappen. Wat de gemeenten betreft wordt dit proces nog versterkt door de in voorbereiding zijnde decentralisatieoperaties op de terreinen van werk en bijstand (participatiewet), jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

In de derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling erop gewezen dat de voortgaande schaalvergroting van gemeenten en waterschappen feitelijk invloed heeft op het functioneren van de provincies. (*zie noot 1*) Dit proces zal de provincies op enig tijdstip voor de vraag stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog voldoende aansluiten bij hun taken en bevoegdheden. De vorming van een kleiner aantal gemeenten van een substantiële omvang qua inwonertal en takenpakket heeft onvermijdelijk gevolgen voor de betekenis van de provincies. Meer algemeen geldt dat de krachtsverhoudingen tussen gemeenten en waterschappen enerzijds en provincies anderzijds, zo niet formeel dan wel materieel, zullen wijzigen door deze schaalvergroting. Daarbij herinnert de Afdeling eraan dat de commissie-Geelhoed en de Raad voor het Openbaar Bestuur hebben benadrukt dat er voldoende afstand moet bestaan tussen de bestuurslagen. (*zie noot 2*)

Een andere relevante ontwikkeling is de groeiende betekenis van de regio's binnen de EU. De EU is mede een unie van regio's die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein. In dat verband zijn regio's, als de Randstad, Brainport Eindhoven en de opkomende grensgebieden, relevant. Zoals de Afdeling in de genoemde beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft uiteengezet, (*zie noot 3*) moet er rekening mee worden gehouden dat de ontwikkelingen van Europese regio's een doorgaand proces tot gevolg hebben dat zich aan centrale regie onttrekt; daarbij zullen de regio's die in meerdere opzichten bestuurlijke slagkracht bezitten, aan nationale en Europese betekenis winnen.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat in Nederland de bestuurslagen met inbegrip van het Rijk zich anders tot elkaar gaan verhouden. Dat roept als vanzelf de vraag op of de taakverdeling tussen de bestuurslagen thans nog wel voldoet. Daarbij is tevens van belang dat de huidige verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen spanningen oproept tussen de steden/grootstedelijke gebieden en de provincies. In dat kader spelen ook de zogenoemde metropoolregio en de vervoersautoriteit een rol.

2. Eindperspectief

Tegen de achtergrond van de hiervoor geschetste feitelijke ontwikkelingen heeft de Afdeling er begrip voor dat de optie van provinciale schaalvergroting onder ogen wordt gezien. De discussie over de inrichting van het binnenlands bestuur in het algemeen en de positie van het middenbestuur in het bijzonder wordt al enkele decennia gevoerd. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-II is het concept van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en samenvoeging van waterschappen met die landsdelen beschreven. Inmiddels wordt met dit

wetsvoorstel een 'gewone' provinciale herindeling voorgesteld. Verder lijken in het kabinet de gedachten rond de waterschappen zich te wijzigen. (zie noot 4)

De wijze waarop de plannen rond het middenbestuur in dit wetsvoorstel zijn uitgewerkt, roept vragen op.

a. Balans wat betreft omvang en inwonertal

Allereerst ontstaat door het construeren van een qua omvang en inwonertal grote provincie Noordvleugel, naast de reeds bestaand omvangrijke provincie Zuid-Holland, een onevenwichtige verdeling van provincies naar omvang en economische potentie. In de toelichting wordt de verhouding tot de andere provincies niet in ogenschouw genomen. Hoewel de Afdeling erkent dat er ruimte moet worden geboden voor verschillen tussen regio's en provincies, (zie noot 5) blijft daarbij evenwel maatvoering binnen een bepaalde bandbreedte geboden. Door de voorgestelde aanpak dreigt het middenbestuur uit balans te raken.

Dit kan ook worden geïllustreerd aan de hand van de verkiezingen voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Provinciale staten fungeren als kiescollege voor de Eerste Kamer der Staten-Generaal. De fuserende provincies hebben in totaal 141 statenleden; Noordvleugel krijgt 65 statenleden. Het totaal aantal statenleden dat betrokken is bij de verkiezingen voor de Eerste Kamer zal dus aanzienlijk afnemen. Dat heeft tot gevolg dat de kiesdrempel om tot lid van de Eerste Kamer te worden gekozen stijgt. Daarnaast zal het gewicht van de voorkeurstem van een statenlid in Noordvleugel relatief groot worden.

b. Omvang van taken en bevoegdheden

Een tweede punt is dat in dit voorstel het zicht ontbreekt op het gewenste taken- en bevoegdhedenpakket van de toekomstige provincies. Met betrekking tot de Noordvleugel is het volgens de toelichting wenselijk te bezien hoe de nieuwe provincie in staat wordt gesteld haar bredere taak en rol op te pakken. Daaraan wordt echter toegevoegd dat het dan vooral gaat om de manier waarop taken worden uitgevoerd. (zie noot 6) Volgens de toelichting reikt het instrumentarium van de nieuw te vormen provincie verder dan alleen (wettelijke) taken en bevoegdheden.

De Afdeling merkt in dit verband op dat voor zover het wetsvoorstel is gebaseerd op de gedachte dat het voor het economische potentieel van de drie provincies wenselijk is te komen tot schaalvergroting, er zeker goede redenen kunnen zijn dit gebied aantrekkelijker te maken voor het (inter)nationale bedrijfsleven. De ambitie van een zo krachtig mogelijk gebied met een groot concurrerend vermogen, is zowel voor het welzijn van het betrokken gebied, als voor de nationale economie van ons land van belang. Juist in dat geval is het van wezenlijk belang een analyse te maken van het taken- en bevoegdhedenpakket van de nieuwe provincie dat nodig is om die ambitie waar te kunnen maken. Een dergelijke analyse ontbreekt. Met de in de toelichting genoemde instrumenten wordt de Noordvleugel slechts marginaal versterkt, terwijl er bovendien geen substantiële verandering plaatsvindt in het taken- en bevoegdhedenpakket.

Daarnaast wijst de Afdeling er op dat in meer algemene zin een opschaling van provincies dient te leiden tot daadwerkelijke versterking van de bestuurskracht. Hiervoor is een visie op de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincies onontbeerlijk.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting helderheid te verschaffen over de door de regering gewenste inrichting van het middenbestuur op de korte en middellange termijn. Daarbij acht de Afdeling het beoogde eindperspectief van de provincies noodzakelijk, waarin de positie

van alle provincies afzonderlijk en in hun onderlinge verband in ogenschouw wordt genomen. Tevens adviseert de Afdeling aan te geven hoe dit wetsvoorstel in dat gewenste eindperspectief past. Tot slot adviseert de Afdeling een analyse te maken van de bij dat gewenste eindperspectief behorende taken en bevoegdheden.

3. Motivering van het voorstel

Volgens de toelichting is de noordvleugel van de Randstad een van de meest competitieve regio's van Europa. Binnen de driehoek van de steden Amsterdam-Almere-Utrecht - met uitlopers naar onder andere de steden Alkmaar, Hoorn, Haarlem, Lelystad, Amstelveen en Amersfoort - is er, aldus de toelichting, in toenemende mate sprake van een zogenoemd "daily urban system". De verwevenheid en mobiliteit van functies overstijgt de bestuurlijke grenzen van de drie provincies. Bij een betere aansluiting tussen bestuurlijke schaal en opgaven kunnen de provinciebesturen hun coördinerende verantwoordelijkheid ten aanzien van ruimtelijk-economische opgaven beter waarmaken. Dit speelt onder andere bij de ontwikkeling van Schiphol en economische sectoren als ICT, financiële en zakelijke dienstverlening, maar ook bij de Greenport Aalsmeer, Seed Valley en de grote aaneengesloten landbouwgebieden in de kop van Noord-Holland, West-Friesland en Flevoland. Ook verkeers- en vervoersstromen manifesteren zich vaak over de huidige provinciegrenzen heen. Verder staat de Noordvleugel tot 2040 voor de grootste woningbouwopgave van Nederland. De drie provinciebesturen hanteren verschillende uitgangspunten vanuit hun separate woon- en structuurvisies. In de Noordvleugel is een sterk samenhangende vastgoedmarkt; toch maken de provinciebesturen in hun ruimtelijke plannen verschillende keuzes en ontbreekt het daardoor aan regie. *(zie noot 7)*

Over de keus voor een fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland merkt de Afdeling het volgende op.

a. De sterkste samenhang

In het open overleg en in de zienswijzen hebben enkele gemeentebesturen gewezen op het risico dat het provinciebestuur te veel georiënteerd zal zijn op de opgaven in het stedelijk kerngebied. In de toelichting wordt benadrukt dat gelijkwaardigheid van de inliggende gebieden vooropstaat: in de nieuwe provincie ligt naast een groot aaneengesloten stedelijk gebied ook een groot aaneengesloten landelijk gebied. De regering verwacht dat het nieuwe provinciaal bestuur beter in staat is de samenhang tussen stedelijk en landelijk gebied te bevorderen. *(zie noot 8)*

Het is niet duidelijk waarop deze verwachting is gebaseerd. De Afdeling acht het niet ondenkbeeldig dat het grootstedelijke element de nieuwe provincie zal domineren, al is het maar omdat het overgrote deel van de inwoners daar woont. Het is namelijk niet de bedoeling om in de verhouding van de provincie tot de steden verandering aan te brengen. Het is evenmin het voornemen om de relatie tussen de grote steden en het Rijk te wijzigen door de provincies een zwaardere rol te geven. Juist in die relaties komt de institutionele zwakte van de provincies tot uitdrukking, met name in de Randstad. Teneinde toch voldoende voortgang te boeken bij de oplossing van problemen zijn er tal van hulpconstructies geconstrueerd die nu juist de bestuurlijke drukte veroorzaken die de regering onder andere met de samenvoeging van de drie genoemde provincies wenst tegen te gaan.

Ook kan de betekenis van het landelijke gebied al snel worden gereduceerd tot het woongebied van forensen die in het stedelijke gebied werken.

Het is de Afdeling daarbij evenmin duidelijk waarom de landelijke gebieden in Noord-Holland,

Flevoland en het zuidoosten van de provincie Utrecht "aaneengesloten" worden genoemd. Deze landelijke gebieden vormen geen geografische eenheid, zodat een krachtige belangenvertegenwoordiging voor deze gebieden niet eenvoudig te organiseren is. Verder hebben verschillende gemeentebesturen bij de voorbereiding van het voorstel een pleidooi gehouden voor herziening van de buitengrenzen van Noordvleugel: bij voorbeeld Dronten met een oriëntatie op Overijssel, Zeewolde met een oriëntatie op de Noord-West Veluwe, Utrechtse Heuvelrug op Gelderland. De regering heeft echter geen reden gezien om in deze Arhiprocedure wijzigingen van het grensbeloop voor te stellen, omdat - zo wordt zonder substantiële analyse gesteld - de grensoverschrijdende vraagstukken die in het open overleg en de zienswijzen naar voren zijn gebracht, niet van dien aard zijn dat daarvoor een grensaanpassing moet worden overwogen. Daarbij is niet uit te sluiten dat zulks in de toekomst wel het geval zal zijn, aldus de toelichting. (*zie noot 9*)

Voorts wordt in de toelichting benadrukt dat de Randstad geen aaneengesloten "daily urban system" vormt; dat dient als argument om af te zien van een Randstadprovincie. (*zie noot 10*) De Afdeling wijst er in dit verband allereerst op dat de hantering van het uitgangspunt "daily urban system" bij de inrichting van het binnenlands bestuur nieuw is en niet wordt toegelicht. Het gebruik hiervan vergt daarom een nadere uitleg en motivering, wil de zo-even aangehaalde toelichting enige betekenis hebben. Verder merkt de Afdeling op dat de samenvoeging van drie provincies zo ingrijpend is en waarschijnlijk gepaard zal gaan met zoveel overgangskosten (in geld en bestuurlijke aandacht), dat zo'n operatie op voorhand met enige zekerheid tot een duurzaam resultaat moet kunnen leiden. Bij achtereenvolgende beleidskaders voor gemeentelijke herindeling staat dit bekend als het criterium "duurzaamheid"; het gaat dan niet alleen om de gemeenten die bij de herindeling worden betrokken, maar ook om de gemeenten in de regio. (*zie noot 11*)

b. Een oplossing voor bestuurlijke drukte?

De samenvoeging van drie provincies wordt gezien als een oplossing voor de bestuurlijke drukte in het noordelijk deel van de Randstad. Op zichzelf betekent de fusie natuurlijk dat er twee provincies minder zijn, waardoor de bestuurlijke drukte iets afneemt. Wel valt het op dat wordt vastgehouden aan de instelling van een vervoerregio, waardoor de bestuurlijke drukte op het gebied van verkeer en vervoer niet afneemt. Dit is opmerkelijk nu juist de verkeers- en vervoersproblematiek, onder meer met verwijzing naar het bestaan van een "daily urban system", als belangrijk argument ten gunste van de voorgestelde provinciale herindeling wordt gehanteerd. Gelet op het feit dat de bestuurlijke drukte mede wordt veroorzaakt doordat taken en bevoegdheden ten aanzien van die zelfde onderwerpen bij verschillende overheden zijn belegd, vraagt dit punt om een duidelijke analyse van alle betrokken bestuurlijke actoren. Zolang een dergelijke analyse niet heeft plaatsgevonden, kan niet worden gesteld dat deze fusie van provincies een oplossing vormt.

c. Europese regio's

De Afdeling onderschrijft de conclusie van de regering dat binnen de Europese Unie de regio's in betekenis zijn toegenomen. Om daarop te kunnen inspelen komt het er echter niet op aan dat Nederland speciaal is georganiseerd in grote regio's, groter dan de huidige provincies. Europese fondsen zijn doorgaans bestemd voor lokale of regionale eenheden die aansluiten bij schaal en kenmerken van de problemen. Dat is voor elk beleidsterrein verschillend: voor grootstedelijke of sociale problemen zal het veelal de stad zijn; bij natuurbescherming gaat het veelal om de grenzen van natuurgebieden; bij andere onderwerpen kan het gaan om landsgrensoverschrijdende vormen van samenwerking, zoals bij de Euregio's. De schaal van vijf landsdelen is derhalve niet per definitie meer of minder geschikt voor invloed op Europees niveau.

Daar komt bij dat die schaal in ieder geval kleiner is dan die van Noordrijn-Westfalen, dat - zoals in de toelichting wordt vastgesteld - ruim 17 miljoen inwoners telt. Bovendien werken de verschillende steden en provincies in het kader van de nieuwe verordening van de structuurfondsen al nauw met elkaar samen. (zie noot 12) En in alle gevallen - in het bijzonder via de partnerschapsovereenkomsten met de Europese Commissie - zal de lidstaat, dus het Rijk, het formele aanspreekpunt zijn voor de Europese Unie. (zie noot 13)

Gelet hierop kan de meerwaarde van het voorstel in het kader van de Europese Unie van een vraagteken worden voorzien.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de "duurzaamheid" van de voorgestelde provinciale herindeling in het algemeen en de daarbij behorende grenzen van de betrokken provincies in het bijzonder, mede in het licht van het voornemen van de regering om op langere termijn vijf landsdelen te vormen. Ook adviseert zij de toelichting aan te vullen met een analyse van alle bestuurlijke actoren in het kader van de bestuurlijke drukte. Tot slot adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de bestuurlijke schaal die, afhankelijk van het onderwerp, het beste aansluit bij de werkwijze van de Europese Unie.

4. Verhouding tot de Grondwet

Een afzonderlijk aandachtspunt is of het voorstel in overeenstemming is met de Grondwet.

Bij de grondwetsherziening 1983 heeft de regering het volgende opgemerkt:

"De wezenskenmerken van provincies en gemeenten in het Nederlandse stelsel van territoriale decentralisatie zien wij aldus. Provincies en gemeenten zijn openbare lichamen van algemeen bestuur voor een bepaald gedeelte van het land. De voornaamste bevoegdheden ten aanzien van de te verrichten taken berusten bij een rechtstreeks door de burgers gekozen vertegenwoordigend orgaan. Tot de organen van deze lichamen behoren tevens een college van dagelijks bestuur en een van rijkswege benoemde functionaris. Voor het voor deze lichamen gevoerde bestuur zijn zij verantwoording schuldig aan het vertegenwoordigend orgaan. Wat hun taak betreft is voor provincies en gemeenten wezenlijk dat zij in beginsel een algemene, niet tot bepaalde onderwerpen beperkte, bevoegdheid hebben om de behartiging ter hand te nemen van openbare belangen die hun territorium en de bevolking daarvan raken." (zie noot 14)

Dit citaat kan worden beschouwd als een gezaghebbende weergave van het bestaande staatsrecht.

Het voorstel roept vragen op over een van de hier genoemde wezenskenmerken: de "algemene, niet tot bepaalde onderwerpen beperkte, bevoegdheid ... om de behartiging ter hand te nemen van openbare belangen", doorgaans aangeduid als de "open huishouding" en neergelegd in artikel 124 van de Grondwet. De regering kiest nu voor een "materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid." Uit de toelichting blijkt dat de regering deze keus heeft gemaakt in overleg met de provinciebesturen zelf. "Wanneer provincies zich beperken tot hun taken in het ruimtelijk-economisch domein dan is er voor de regering geen reden om de open huishouding te veranderen." (zie noot 15)

Vanzelfsprekend kunnen de provinciebesturen te allen tijde terugkomen op deze vrijwillige vorm van zelfbeperking. Daarmee is niet gegarandeerd dat de taakverdeling tussen Rijk, provincie en gemeente die de regering heeft voorzien houdbaar is op de lange termijn.

Fundamenteleer is dat de provincie, nu zij een open huishouding heeft, niet slechts bevoegd is op te treden op al die terreinen die niet door de wetgever aan haar zijn onttrokken; zij is daar ook toe verplicht in al die gevallen waarin het algemeen belang dat van haar vraagt. Publiek recht is immers publieke plicht. Een voorbeeld is het toezicht op de gemeentebesturen buiten het terrein van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid.

De Afdeling merkt op dat de keuze van de regering voor een materieel gesloten provinciale huishouding, geen deugdelijk argument is ter motivering van het voorliggend voorstel tot provinciale herindeling. Eventuele afspraken van provincies met het Rijk om bevoegdheden op een bepaalde manier of op een bepaald terrein uit te oefenen, kunnen in het licht van artikel 124 van de Grondwet niet als bindende afspraken worden aangemerkt. Aangezien de in de Grondwet neergelegde plichten en verantwoordelijkheden voor de decentrale overheden leidend zijn, bieden dergelijke afspraken dan ook geen enkele garantie.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

5. Opiniepeilingen

In de toelichting wordt beschreven dat het wetsvoorstel de procedure van de Wet Arhi heeft doorlopen: eerst is het zogeheten open overleg gevoerd, daarna is een herindelingsontwerp voor samenvoeging ter inzage gelegd. De besturen van de betrokken provincies en gemeenten, maar ook organisaties en burgers hebben aldus gelegenheid gehad hun mening naar voren te brengen. Vervolgens is het wetsvoorstel opgesteld. (*zie noot 16*) De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De besturen van de provincies Utrecht en Flevoland hebben betoogd dat, volgens opiniepeilingen, een meerderheid van de bevolking tegen het voorstel tot samenvoeging van de drie provincies is. Volgens de regering heeft een aanzienlijk deel van de ondervraagden geen mening of is geen voorstander van de samenvoeging van drie provincies. Gesteld wordt dat een kleine meerderheid van de inwoners van Utrecht voor het behoud van de provincie in haar huidige vorm is (53 procent), terwijl 47 procent van de ondervraagden neutraal of positief is over de fusie. In Flevoland varieert het aantal tegenstanders tussen 40 en 46 procent. De groep die een neutrale positie inneemt of het (nog) niet weet, ligt tussen 46 en 53 procent, zo stelt de toelichting. (*zie noot 17*)

De Afdeling merkt op dat de uitkomsten van de opiniepeilingen niet volledig worden weergegeven.

Het in de toelichting genoemde percentage van 47 in de provincie Utrecht is een optelsom van het aantal geënquêteerden dat voor een variant van provinciale fusie was (24%), mensen voor wie het niet uitmaakte (18%), mensen die geen mening hadden (3%) en diversen (1%). Bij de voorstanders van een fusie waren de meningen verdeeld over de provincie of provincies waarmee Utrecht zou moeten samengaan; er spreekt geen duidelijke voorkeur uit voor de nu voorgestelde fusie. (*zie noot 18*) De conclusie moet zijn dat 53% van de geënquêteerden tegen een fusie is en 24% voor een fusie, waarbij niet duidelijk is welk deel van die 24% voor een fusie met Noord-Holland en Flevoland is.

In de provincie Flevoland was de verdeling als volgt: voor de fusie 7%, tegen de fusie 40%, neutraal 30%, wil er eerst meer over weten 19%, weet niet 4%. De verhouding tussen voor- en tegenstanders was dus 7% tegenover 40%. Opvallend zijn de cijfers voor Almere, de stad in Flevoland die als eerste in aanmerking lijkt te komen voor de fusie: voor de fusie 10%, tegen de fusie 30%, neutraal 31%, wil er eerst meer over weten 23%, weet niet 5%. (*zie noot 19*)

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting de enquêtecijfers nauwkeurig te vermelden en tevens in te gaan op de betekenis van de geconstateerde verschillen voor het draagvlak van de voorgestelde provinciale herindeling.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.14.0023/I

- Artikel 3, eerste lid, als volgt redigeren: "Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe provincie Noordvleugel ingesteld, die bestaat uit het grondgebied van de op te heffen provincies, met dien verstande dat tevens het grensbeloop van de provincie Overijssel wordt gewijzigd. De grens van de nieuwe provincie komt te lopen zoals staat aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.
- In artikel 16, derde lid, regelen hoe de lijsten worden genummerd van poli-tieke groeperingen waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van provinciale staten in Noord-Holland geen zetels zijn toegekend of die aan die verkiezingen niet hebben deelgenomen, maar waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van provinciale staten in Utrecht of Flevoland wel zetels zijn toegekend. Bij gelegenheid artikel 55, vierde lid, van de Wet algemene regels herindeling in gelijke zin aanvullen.
- In artikel 23, eerste lid, de woorden ", ten laste waarvan de uitkering komt," schrappen.
- In artikel 28, derde lid, "De gemeenten van de provincie Noord-Holland die niet tot de kieskringen 5, 8, 9 of 10 behoren" wijzigen in: De gemeenten van de provincie Noord-Holland die niet tot de kieskringen 9 of 10 behoren.

Nader rapport (reactie op het advies) van 12 december 2017

In het vervolg op het advies van de Afdeling advisering heeft het vorige kabinet besloten het aan de Afdeling advisering voorgelegde wetsvoorstel niet in te dienen, omdat het niet langer op het gewenste brede draagvlak kon rekenen. Het huidige kabinet deelt dit oordeel.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, Raad van State, Den Haag 2013, blz. 67-68 (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VII, nr. 67, bijlage).

- (2) "Op schaal gewogen", Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw, Den Haag, 2002, blz. 63 en "Einde van het blauwdruk-denken; Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur", advies van de Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2010, blz. 40.
- (3) Derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, a.w., blz. 66-67.
- (4) Op 17 maart 2014 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu in een reactie op een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling aangegeven dat de waterschappen voorlopig blijven bestaan (<http://nos.nl/artikel/624481-waterschappen-blijven-bestaan.html>).
- (5) Zie voor een mogelijke uitwerking van het proces om tot een eindperspectief te komen paragraaf 5.2.3 van de derde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen, a.w., blz. 68-70.
- (6) Toelichting, § 2.2 (Versterkte positie als regionaal gebiedsregisseur).
- (7) Toelichting, § 2.1 (Veranderende schaal van provinciale opgaven).
- (8) Toelichting, § 2.1 (Veranderende schaal van provinciale opgaven), onder "Regiospecifieke kenmerken en opgaven".
- (9) Toelichting, § 5.1 (Grensbeloop), onder "Andere grensgebieden". In de Eerste Kamer heeft de minister verklaard: "Ik ben het ermee eens dat wanneer je het land opnieuw zou indelen en je de nadruk zou leggen op het aspect van de daily urban systems, je wellicht, naar de provincie Noord-Holland kijkend, tot de conclusie kunt komen dat de Kop van Noord-Holland misschien weer een heel andere positie heeft dan de zuidelijke helft van Noord-Holland. Als je Nederland met de stok in het zand opnieuw zou indelen, zou je waarschijnlijk ook weer tot heel andere conclusies komen." (Handelingen I 18 juni 2013, 31-11-77).
- (10) Toelichting, § 4.2 (Voortbouwen op ontwikkelingen in het middenbestuur), onder "Initiatief van het kabinet om tot provinciale samenvoeging over te gaan", vijfde alinea.
- (11) Bij voorbeeld het jongste beleidskader, Kamerstukken II 2012/13, 28 750, nr. 53, blz. 6.
- (12) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (Pb EU L 347/320).
- (13) Dit vloeit voort uit artikel 4, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- (14) Kamerstukken II 1978/79, 13 990, nr. 9, blz. 2.
- (15) Toelichting, § 2.2 (Versterkte positie als regionaal gebiedsregisseur), onder "Generieke veranderingen voor alle provincies".
- (16) Toelichting, § 3 (Procedure van samenvoeging).
- (17) Toelichting, § 5.3 (Draagvlak), zesde alinea en voetnoot 70.
- (18) Tim de Beer (TNS NIPO), De toekomst van Utrecht (onderzoek in opdracht van de provincie Utrecht), augustus 2013, blz. 24, antwoorden op vraag V60.
- (19) Tim de Beer & Peter Kanne (TNS NIPO), Draagvlak voor een fusie van Flevoland met Noord-Holland en Utrecht? (onderzoek in opdracht van de provincie Flevoland, juni 2013, blz. 22.