

Samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht samen te voegen en tevens de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk I. Begripsbepalingen

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

- a. Onze Minister: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- b. de op te heffen provincies: de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht;
- c. de datum van herindeling: de datum, genoemd in artikel 1, onderdeel h, van de Wet algemene regels herindeling;
- d. overgaand gebied: grondgebied van de op te heffen provincies dat overgaat naar de provincie Noordvleugel;
- e. toegevoegd gebied: grondgebied van de op te heffen provincie Flevoland dat wordt toegevoegd aan de provincie Overijssel.

Hoofdstuk II. Opheffing en instelling van provincies en datum van herindeling

Artikel 2

Met ingang van de datum van herindeling worden de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht opgeheven.

Artikel 3

1. Met ingang van de datum van herindeling wordt de nieuwe provincie Noordvleugel ingesteld die bestaat uit het grondgebied van de op te heffen provincies, waarbij de grens van de nieuwe provincie komt te lopen zoals staat aangegeven op de bij deze wet behorende kaart, met dien verstande dat tevens het grensbeloop van de provincie Overijssel wordt gewijzigd.

2. Uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding van deze wet stelt Onze Minister een beschrijving vast van de grenzen die zijn aangegeven op de bij deze wet gevoegde kaart. De beschrijving geschiedt met behulp van kadastrale kenmerken en indien dat niet mogelijk is met behulp van coördinaten van het verschoven stelsel van rijksdriehoeksmeting.

3. Onze Minister kan bij de vaststelling van de grensbeschrijving, bedoeld in het tweede lid, kennelijke onjuistheden verbeteren in de grenzen zoals die zijn aangegeven op de bij deze wet behorende kaart.

Hoofdstuk III. Rechtskracht voorschriften en reglementen en uitoefening bevoegdheden

Artikel 4

De artikelen 35, 38 en 40 van de Wet algemene regels herindeling zijn niet van toepassing.

Artikel 5

1. De op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling voor een overgaand gebied geldende provinciale voorschriften behouden gedurende twee jaar na die datum voor dat gebied hun rechtskracht, voor zover het provinciebestuur van de provincie Noordvleugel deze voorschriften niet eerder vervallen verklaart.

2. Het provinciebestuur van de provincie Noordvleugel kan vóór afloop van de in het eerste lid genoemde termijn een voorschrift als bedoeld in dat lid voor het gehele gebied van die provincie geldend verklaren.

3. Op gelijke wijze maakt het provinciebestuur van de provincie Noordvleugel tijdig vóór afloop van de in het eerste lid genoemde termijn bekend welke overige voorschriften na afloop van die termijn voor het gehele grondgebied van deze provincie zullen gelden.

Artikel 6

1. De op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling voor toegevoegd gebied geldende provinciale voorschriften behouden gedurende twee jaar na die datum voor dat gebied hun rechtskracht, voor zover het provinciebestuur van de provincie Overijssel deze voorschriften niet eerder vervallen verklaart.

2. Het provinciebestuur van de provincie Overijssel maakt tijdig vóór afloop van de in het eerste lid genoemde termijn bekend welke in dat lid bedoelde voorschriften na afloop van die termijn voor het toegevoegde gebied zullen gelden.

Artikel 7

1. De artikelen 5 en 6 zijn niet van toepassing op verordeningen als bedoeld in artikel 222 van de Provinciewet.

2. Ten aanzien van overgaand en toegevoegd gebied houden verordeningen als bedoeld in artikel 222 van de Provinciewet op te gelden met ingang van de datum van herindeling, maar zij behouden hun rechtskracht voor de belastingjaren welke voor die datum zijn aangevangen.

3. Provinciale staten van de provincie Noordvleugel kunnen binnen drie maanden na de datum van herindeling ingevolge het bepaalde in artikel 220 van de Provinciewet besluiten tot vaststelling van een nieuwe verordening die met ingang van de datum van herindeling zal gelden voor de provincie Noordvleugel.

4. In afwijking van artikel 222a, eerste lid, tweede volzin, van de Provinciewet, brengen provinciale staten van de provincie Noordvleugel een verordening als bedoeld in

artikel 222 van de Provinciewet onverwijld na vaststelling in afschrift ter kennis aan Onze Minister van Financiën.

5. Voor toegevoegd gebied is met ingang van de datum van herindeling de verordening als bedoeld in artikel 222 van de Provinciewet van de provincie Overijssel van toepassing.

Artikel 8

1. Met ingang van de datum van herindeling en zolang de in artikel 5 bedoelde voorschriften blijven gelden, oefenen in een overgaand gebied de bevoegde organen en ambtenaren van de provincie Noordvleugel de bevoegdheden uit welke bij die voorschriften aan overeenkomstige organen en ambtenaren van de op te heffen provincies zijn toegekend.

2. Met ingang van de datum van herindeling en zolang de in artikel 6 bedoelde voorschriften blijven gelden, oefenen in toegevoegd gebied de bevoegde organen en ambtenaren van de provincie Overijssel de bevoegdheden uit welke bij die voorschriften aan overeenkomstige organen en ambtenaren van de op te heffen provincie Flevoland zijn toegekend.

3. In afwijking van het tweede lid wordt het toezicht op het waterschap Zuiderzeeland uitgeoefend door de organen van de provincie Noordvleugel totdat bij reglementswijziging in de gevolgen van deze wet is voorzien.

Artikel 9

1. Gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend door de op te heffen provincies wordt deelgenomen, vervallen met ingang van de datum van herindeling. Het provinciebestuur van de provincie Noordvleugel treft in verband hiermee de nodige voorzieningen.

2. De gemeenschappelijke regelingen waaraan niet uitsluitend door de op te heffen provincies wordt deelgenomen blijven ongewijzigd van kracht. Zolang nog geen uitvoering is gegeven aan het derde lid treedt de provincie Noordvleugel in de plaats van de op te heffen provincies met betrekking tot een overgaand gebied respectievelijk de provincie Overijssel voor de op te heffen provincie Flevoland met betrekking tot toegevoegd gebied.

3. Deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in het tweede lid treffen, voor zoveel nodig, binnen zes maanden na de datum van herindeling met toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen de uit de gewijzigde provinciale indeling voortvloeiende voorzieningen. Zij kunnen daarbij afwijken van de bepalingen van de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot wijziging en opheffing van de regeling en het toe- en uittreden van deelnemers. De in de eerste volzin genoemde termijn kan door Onze Minister met ten hoogste zes maanden worden verlengd.

4. Indien de voorzieningen, bedoeld in het derde lid, niet binnen de daarvoor gestelde termijn zijn getroffen, kan dit geschieden door Onze Minister.

5. De leden van bij gemeenschappelijke regeling ingestelde organen, aangewezen door de vóór de datum van herindeling bevoegde provinciebesturen, blijven in deze organen zitting hebben totdat de na de datum van herindeling bevoegde provinciebesturen, zo nodig met afwijking van hetgeen in de gemeenschappelijke regeling ten aanzien van de zittingsduur is bepaald, in de aanwijzing hebben voorzien.

Hoofdstuk IV. Overgang rechten en verplichtingen

Artikel 10

De artikelen 46, 49 en 51 van de Wet algemene regels herindeling zijn niet van toepassing.

Artikel 11

1. Onverminderd het bepaalde in het tweede en derde lid en artikel 13 gaan op de datum van herindeling alle rechten en verplichtingen van de op te heffen provincies over op de provincie Noordvleugel, zonder dat daarvoor een nadere akte wordt gevorderd.

2. Alle rechten en verplichtingen van de op te heffen provincie Flevoland betrekking hebbende op toegevoegd gebied gaan op de datum van herindeling over op de provincie Overijssel, zonder dat daarvoor een nadere akte wordt gevorderd.

3. Onze Minister draagt zorg voor het onverwijld inschrijven van registergoederen die overgaan in de openbare registers, bedoeld in afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Artikel 24, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is niet van toepassing.

4. Wettelijke procedures en rechtsgedingen waarbij de op te heffen provincies betrokken zijn, worden met ingang van de datum van herindeling met betrekking tot overgaand gebied voortgezet door of tegen de provincie Noordvleugel respectievelijk de provincie Overijssel met betrekking tot toegevoegd gebied.

5. Wettelijke procedures en rechtsgedingen die voor de datum van herindeling door of tegen de op te heffen provincies, respectievelijk de in die provincies inliggende gemeenten, aanhangig zijn gemaakt bij de bevoegde rechter, blijven na de datum van herindeling aanhangig bij die rechter.

6. Zaken, anders dan de in het vijfde lid bedoelde zaken, die op de dag voorafgaand aan de datum van herindeling aanhangig zijn bij de bevoegde rechter, blijven vanaf de datum van herindeling aanhangig bij die rechter.

7. Ten aanzien van rechtsgedingen is de elfde afdeling van de tweede titel van het eerste boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing.

Artikel 12

Voor het tijdvak waarin voor de provincie Noordvleugel nog geen begroting is vastgesteld, zijn gedeputeerde staten van de provincie Noordvleugel bevoegd tot het doen van uitgaven, voor zover daartegen bij Onze Minister geen bezwaar bestaat.

Artikel 13

Uitkeringen door respectievelijk aan het Rijk, provincies of gemeenten over de voor de datum van herindeling aangevangen boekingstijdvakken, dienst- of uitkeringsjaren die met betrekking tot overgaand gebied of toegevoegd gebied verschuldigd zijn, geschieden door respectievelijk aan de provincie Noordvleugel.

Artikel 14

1. Indien in verband met het bepaalde in artikel 9, 11 of 13 een verrekening tussen provincies dient plaats te vinden, worden het bedrag en de wijze van betaling daarvan vastgesteld:

- a. door de colleges van gedeputeerde staten van de betrokken provincies in onderling overleg;
 - b. bij koninklijk besluit, de besturen van de betrokken provincies gehoord, bij gebreke van overeenstemming tussen de colleges, bedoeld onder a.
2. Bij het vaststellen van het bedrag van de verrekening, bedoeld in het eerste lid, kunnen reserves en voorzieningen worden betrokken.

Hoofdstuk V. Tussentijdse verkiezing vertegenwoordigend orgaan

Artikel 15

1. Voor de provincie Noordvleugel worden tussentijdse statenverkiezingen gehouden.
2. De kandidaatstelling voor de tussentijdse statenverkiezingen, bedoeld in het eerste lid, vindt plaats op de maandag in de periode van 5 tot en met 11 oktober voorafgaand aan de datum van herindeling. De stemming vindt plaats op de vierenvleertigste dag na de kandidaatstelling. Onze Minister kan, indien zwaarwegende redenen verband houdend met de dag van kandidaatstelling of met de dag van stemming daartoe nopen, bepalen dat de kandidaatstelling op een andere datum plaatsvindt, met dien verstande dat de stemming voor de datum van herindeling plaatsvindt.
3. Provinciale staten zullen bestaan uit het door Onze Minister met toepassing van artikel 8 van de Provinciewet te bepalen aantal leden. Daartoe wordt het inwonertal van de provincie Noordvleugel bepaald aan de hand van de door het Centraal Bureau voor de Statistiek bekend gemaakte gegevens betreffende de bevolkingscijfers van overgaand gebied per 1 januari van het jaar waarin de verkiezing plaatsvindt.
4. In afwijking van artikel B 4, eerste lid, van de Kieswet en voor de toepassing van artikel 8 van de Provinciewet wordt onder ingezetene van de provincie Noordvleugel verstaan: zij die werkelijk woonplaats hebben in een overgaand gebied van de op te heffen provincies.

Artikel 16

1. In afwijking van artikel E 11, derde lid, van de Kieswet treedt het hoofdstembureau van kieskring 10, bedoeld in de tabel behorende bij de Kieswet, tevens als centraal stembureau op.
2. Onze Minister kan besluiten tot afwijking van de in de artikelen G 1, achtste lid, G 2, eerste lid, G 4, derde lid, en G 5, eerste lid, van de Kieswet bedoelde termijnen inzake registratie van aanduidingen van politieke groeperingen.
3. Bij de nummering van de kandidatenlijsten wordt in afwijking van artikel I 14, eerste lid, eerste volzin, van de Kieswet eerst genummerd de lijsten van politieke groeperingen wier aanduiding was geplaatst boven een kandidatenlijst waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de provinciale staten van de op te heffen provincie Noord-Holland een of meer zetels zijn toegekend.

Artikel 17

1. De op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling zitting hebbende leden van provinciale staten van de op te heffen provincies, treden met ingang van de datum van herindeling af.

2. Het onderzoek van de geloofsbrieven van de benoemde leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel geschiedt voor de datum van herindeling door provinciale staten van de op te heffen provincie Noord-Holland.

3. Indien op de datum van herindeling de geloofsbrieven van niet meer dan de helft van de leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel is goedgekeurd, aanvaarden de leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel hun ambt niet, totdat zulks het geval is. Gedurende deze tijd hebben de leden van provinciale staten en de gedeputeerden van de op te heffen provincie Noord-Holland zitting als leden van provinciale staten onderscheidenlijk als gedeputeerden van de provincie Noordvleugel. Provinciale staten en gedeputeerde staten van de provincie Noordvleugel nemen gedurende deze tijd slechts besluiten welke geen uitstel kunnen lijden.

4. De eerste vergadering van provinciale staten van de provincie Noordvleugel wordt gehouden op de eerste werkdag volgende op de datum van herindeling. In deze vergadering worden de gedeputeerden benoemd. In het geval, bedoeld in het derde lid, wordt de eerste vergadering van provinciale staten van de provincie Noordvleugel gehouden zo spoedig mogelijk nadat veertien dagen zijn verlopen na de goedkeuring van de geloofsbrieven van meer dan de helft van de leden van de provinciale staten van de provincie Noordvleugel.

5. Voor de vergaderingen van provinciale staten en van gedeputeerde staten van de provincie Noordvleugel gelden de reglementen van orde van de op te heffen provincie Noord-Holland totdat ze door andere zijn vervangen.

6. In afwijking van artikel 35a van de Provinciewet bestaan gedeputeerde staten van de provincie Noordvleugel gedurende de eerste zittingsperiode uit ten hoogste acht leden.

7. De eerste zittingsperiode van de leden van de provinciale staten van de provincie Noordvleugel en van de door hen benoemde gedeputeerden eindigt tegelijk met de zittingsperiode van de leden van de provinciale staten van de overige provincies die zitting hebben op de datum van herindeling.

Hoofdstuk VI. Rechtspositie personeel

Artikel 18

1. Met ingang van de datum van herindeling worden de griffiers en de secretarissen van de op te heffen provincies eervol uit hun ambt ontslagen.

2. Onze Minister kan op verzoek van een secretaris of een griffier bepalen dat hij met ingang van de datum van herindeling in een andere functie voorlopig overgaat in dienst van de provincie Noordvleugel. In dat geval zijn de artikelen 20 en 21 op hem van overeenkomstige toepassing.

Artikel 19

1. Onze Minister benoemt met ingang van de datum van herindeling een tijdelijke secretaris en een tijdelijke griffier.

2. De benoemingen geschieden uiterlijk een maand voor de datum van herindeling en gelden tot de dag waarop overeenkomstig de bepalingen van de Provinciewet in de functies van secretaris en griffier is voorzien.

3. Voor de secretaris en de griffier van de provincie Noordvleugel gelden de instructies van de op te heffen provincie Noord-Holland, totdat ze door andere zijn vervangen.

4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op de tijdelijke secretaris en de tijdelijke griffier.

Artikel 20

1. De overige ambtenaren in dienst van de op te heffen provincies gaan op de datum van herindeling voorlopig over in dienst van de provincie Noordvleugel in dezelfde rang, op dezelfde voet en ook overigens in dezelfde rechtstoestand als op de dag voorafgaand aan die datum voor hen golden.

2. De eden en beloften, in verband met hun ambt door de in het eerste lid bedoelde ambtenaren afgelegd, worden geacht mede op die voorlopige dienstvervulling betrekking te hebben.

3. Binnen een jaar na de datum van herindeling neemt het bevoegde gezag van de provincie Noordvleugel ten aanzien van elk van die ambtenaren één van de volgende beslissingen:

- a. dat en in welke rang en op welke voet hij in dienst van de provincie blijft;
- b. dat hij eervol wordt ontslagen.

De termijn van een jaar kan door Onze Minister met ten hoogste zes maanden worden verlengd.

4. Een beslissing als bedoeld in het derde lid, onder b, wordt slechts genomen, indien het na een zorgvuldig onderzoek niet mogelijk is gebleken de ambtenaar met een in verband met zijn persoonlijkheid en omstandigheden passende functie te belasten.

5. Het in het derde lid, onder b, bedoelde ontslag wordt eveneens verleend aan de ambtenaar die weigert een hem aangeboden functie als bedoeld in het vierde lid te aanvaarden.

6. Bij de ontslagverlening als bedoeld in het derde lid, onder b, wordt een opzeggingstermijn van drie maanden in acht genomen.

7. De ingang van het ontslag als bedoeld in het derde lid, onder b, kan, indien het mogelijk is de ambtenaar met tijdelijke werkzaamheden te belasten en het bevoegde gezag van de provincie Noordvleugel opschorting van de ingangsdatum van het ontslag in het belang van de dienst acht, met instemming van de ambtenaar een- of meermalen voor een daarbij overeen te komen duur worden opgeschort, maar in totaal niet langer dan voor een termijn van twee jaren.

8. Het in het zevende lid bepaalde is van overeenkomstige toepassing op de ambtenaar ten aanzien van wie een beslissing als bedoeld in het derde lid, onder b, is genomen, indien het mogelijk is hem in een andere bij dezelfde wijziging van de provinciale indeling betrokken provincie met tijdelijke werkzaamheden te belasten en de ambtenaar daarmee instemt. In dat geval wordt het hem verleende ontslag geacht te zijn verleend door het bevoegde gezag van die andere provincie, die voor de toepassing van deze wet ook overigens te zijnen aanzien in de plaats treedt van de provincie in dienst waarvan hij op de datum van herindeling voorlopig was overgegaan.

9. Indien gedurende de in het zevende lid bedoelde termijn een functie als bedoeld in het vierde lid beschikbaar komt, neemt het bevoegde gezag, tenzij de betrokken ambtenaar de hem aangeboden functie weigert te aanvaarden, onder gelijktijdige

intrekking van de beslissing tot ontslagverlening, te zijnen aanzien de beslissing als bedoeld in het derde lid, onder a.

10. Voor het vaststellen van de bezoldiging van de ambtenaar die door toepassing van het derde lid, onder a, in dienst van de provincie Noordvleugel blijft, onderscheidenlijk van de ambtenaar die met toepassing van het zevende of achtste lid tijdelijk in dienst van de provincie Noordvleugel blijft, wordt ten minste de salarispositie in aanmerking genomen die voor de berekening van zijn bezoldiging zou hebben gegolden in de provincie in dienst waarvan hij op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling werkzaam was.

11. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder ambtenaren mede verstaan: op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzame personen.

Artikel 21

1. Het bevoegde gezag van de provincie Noordvleugel stelt, voor zoveel nodig, binnen de in artikel 20, derde lid, genoemde – eventueel krachtens dat lid verlengde – termijn de in de artikelen 125 en 134 van de Ambtenarenwet bedoelde voorschriften vast.

2. Tot aan de inwerkingtreding van de in het eerste lid bedoelde voorschriften blijft voor de in dienst van de in provincie Noordvleugel werkzame personen de regeling van de rechtstoestand gelden die voor hen laatstelijk gold in de provincie in dienst waarvan zij op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling hun hoofdbetrekking vervulden.

3. Ook na de inwerkingtreding van de in het eerste lid bedoelde voorschriften en onverminderd het in artikel 20, tiende lid, bepaalde wordt voor de vaststelling en wijziging van de bezoldiging van de in laatstgenoemd lid bedoelde ambtenaar ten minste de salarispositie in aanmerking genomen die voor hem gegolden zou hebben volgens de salarisschaal van de bezoldigingsregeling welke op hem van toepassing was op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling. Artikel 20, elfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 22

1. De ambtenaar in vaste of in tijdelijke dienst, mits dit laatste dienstverband ten minste vijf jaren heeft geduurd en de aanstelling niet is geschied in een betrekking van kennelijk tijdelijke aard, die ten gevolge van het bepaalde in artikel 18 dan wel artikel 20 is of wordt ontslagen, heeft recht op wachtgeld, met dien verstande dat:

a. het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van artikel 18, onverminderd het onder b bepaalde, ten laste komt van de provincie Noordvleugel en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften die de provincie Noordvleugel ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld. Tot aan de inwerkingtreding van de in de vorige volzin bedoelde voorschriften is het in het tweede lid van artikel 21 bepaalde van overeenkomstige toepassing.

b. het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in artikel 20, en de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van artikel 18 ten aanzien van wie Onze Minister gebruik heeft gemaakt van de in het tweede lid van dat artikel geboden bevoegdheid, ten laste komt van de provincie Noordvleugel en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften die de provincie Noordvleugel ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld.

2. De ambtenaar die is benoemd in een tijdelijke functie als bedoeld in artikel 19 en die tot de datum van herindeling in dienst was van een van de op te heffen provincies, heeft met ingang van de dag nadat zijn benoeming in die tijdelijke functie is vervallen, recht op wachtgeld, met dien verstande dat het recht op wachtgeld ten laste komt van de provincie Noordvleugel en dat het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die de provincie ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld. Tot aan de inwerkingtreding van de in de vorige volzin bedoelde voorschriften is het in het tweede lid van artikel 21 bepaalde van overeenkomstige toepassing.

3. In afwijking van het bepaalde in de tweede volzin van het achtste lid van artikel 20 komt het recht op wachtgeld van de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, aan wie eervol ontslag is verleend en voor wie de ingangsdatum van het ontslag met gebruikmaking van de in het achtste lid van genoemd artikel opgenomen mogelijkheid is opgeschort, ten laste van de provincie, waarvan het bevoegd gezag op grond van artikel 20, derde lid, het ontslag heeft verleend. Het wachtgeld wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften die deze provincie ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van wachtgeld heeft vastgesteld.

4. Indien een ambtenaar als bedoeld in het eerste lid uit hoofde van ziekte aanspraak heeft of krijgt op doorbetaling van zijn laatstgenoten bezoldiging, komt deze bezoldiging voor de duur van de ziekte ten laste van de provincie Noordvleugel.

5. Indien de ambtenaar, bedoeld in het tweede en het derde lid, uit hoofde van ziekte aanspraak heeft of krijgt op doorbetaling van zijn laatstgenoten bezoldiging, komt deze bezoldiging voor de duur van de ziekte voor zover het de periode na beëindiging van de tijdelijke functie betreft, ten laste van de provincie, waarvan op grond van het tweede respectievelijk derde lid het recht op wachtgeld komt.

Artikel 23

1. De ambtenaar in tijdelijke dienst wiens dienstverband minder dan vijf jaren heeft geduurd dan wel van kennelijk tijdelijke aard was, alsmede de werknemer in dienst op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, die ten gevolge van het bepaalde in artikel 20 wordt ontslagen onderscheidenlijk wiens dienstverband dientengevolge wordt beëindigd, heeft recht op uitkering, met dien verstande dat met betrekking tot dit recht artikel 22, eerste lid, onder b, van overeenkomstige toepassing is en dat de uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften die de provincie Noordvleugel, ten laste waarvan de uitkering komt, ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van bedoelde uitkeringen heeft vastgesteld.

2. In afwijking van de tweede volzin van artikel 20, achtste lid, komt het recht op uitkering van de ambtenaar, bedoeld in artikel 20, eerste lid, aan wie eervol ontslag is verleend en voor wie de ingangsdatum van het ontslag met gebruikmaking van de in artikel 20, achtste lid, opgenomen mogelijkheid is opgeschort, ten laste van de provincie, waarvan het bevoegde gezag op grond van artikel 20, derde lid, het ontslag heeft verleend. De uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften, die deze provincie ingevolge artikel 125 van de Ambtenarenwet ter zake van de uitkering heeft vastgesteld.

3. Artikel 22, vierde lid, is voor de ambtenaar, bedoeld in het eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

4. Artikel 22, vijfde lid, is voor de ambtenaar, bedoeld in het tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 24

1. De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van overeenkomstige toepassing op het personeel dat is betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die ingevolge artikel 9, eerste lid, vervalt, met dien verstande dat dit personeel voorlopig overgaat in dienst van de provincie Noordvleugel.

2. Onze Minister kan de bepalingen van dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel dat is betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die ten gevolge van artikel 9, derde lid, wordt opgeheven, met dien verstande dat:

a. bedoeld personeel voorlopig overgaat in dienst van de bij de goedkeuring van de opheffing aan te wijzen provincie of provincies;

b. de termijn van zes maanden als bedoeld in artikel 20, derde lid, aanvangt op de dag nadat de opheffing van de regeling is goedgekeurd;

c. het recht op wachtgeld of uitkering, bedoeld in de artikelen 22 en 23, ten laste komt van de provincie of provincies, bedoeld in onderdeel a.

3. Onze Minister kan het bepaalde in de artikelen 22 en 23 van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel dat is betrokken bij een gemeenschappelijke regeling en waarvan het dienstverband als gevolg van de toepassing van artikel 9, derde lid, redelijkerwijs niet kan worden gehandhaafd, met dien verstande dat het recht op wachtgeld of uitkering, bedoeld in artikel 22 onderscheidenlijk 23, ten laste komt van de bij de goedkeuring van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling aan te wijzen provincie of provincies. Het wachtgeld of de uitkering wordt toegekend overeenkomstig de voorschriften ter zake, zoals die voor de betrokken ambtenaar op de dag voor zijn ontslag van toepassing zijn.

Hoofdstuk VII. Voorzieningen in verband met de toepassing van enkele wetten

Artikel 25

Artikel 70, vierde lid, van de Wet algemene regels herindeling is niet van toepassing.

Artikel 26

1. Onverminderd het tweede lid gaan de archiefbescheiden van de op te heffen provincies op de datum van herindeling over naar de provincie Noordvleugel.

2. Archiefbescheiden die uitsluitend betrekking hebben op toegevoegd gebied gaan op de datum van herindeling over naar de provincie Overijssel, met dien verstande dat de overbrenging, bedoeld in artikel 12 van de Archiefwet 1995, ten aanzien van deze bescheiden geschiedt als had geen herindeling plaatsgevonden. Van de overgang van wordt een verklaring opgemaakt volgens de krachtens artikel 9 van de Archiefwet 1995 voor vervreemding van de archiefbescheiden gestelde regels.

3. Het provinciebestuur van de provincie Overijssel heeft met betrekking tot het toegevoegd gebied vanaf de datum van herindeling het recht te allen tijde kosteloos inzage te nemen van de archiefbescheiden van de op te heffen provincie Flevoland, die ingevolge het eerste lid zijn overgegaan op de provincie Noordvleugel, en op kosten van zijn provincie afschriften of uittreksels uit die archiefbescheiden te vorderen, voor zover deze mede betrekking hebben op toegevoegd gebied.

Hoofdstuk VIII. Wijzigingen van andere wetten

Artikel 27

In artikel 8, eerste lid, van de Financiële-verhoudingswet wordt aan het slot van tabel A een onderdeel toegevoegd, luidende:

f Tijdelijke ondersteuning van provincies in verband met herindeling	
--	--

Artikel 28

De tabel, bedoeld in artikel E 1, eerste lid, van de Kieswet wordt als volgt gewijzigd:

1. In het gestelde bij kieskringnummer 5 wordt 'De provincie Flevoland' vervangen door: De gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde.

2. In het gestelde bij kieskringnummer 8 wordt 'De provincie Utrecht' vervangen door: De gemeenten Amersfoort, Baarn, De Bilt, Bunnik, Bunschoten, Eemnes, Houten, IJsselstein, Leusden, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Renswoude, Rhenen, De Ronde Venen, Soest, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden, Woudenberg, Zeist.

3. In het gestelde bij kieskringnummer 11 wordt 'De gemeenten van de provincie Noord-Holland die niet tot de kieskringen 5, 8, 9 of 10 behoren' vervangen door: De gemeenten van de provincie Noordvleugel die niet tot de kieskringen 5, 8, 9 of 10 behoren.

Artikel 29

In artikel 5 van de Wet houdende regeling provincie- en gemeentegrenzen langs de Noordzeekust van de gemeente Den Helder tot en met de gemeente Sluis en wijziging van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1990, 553) wordt 'de provincies Noord-Holland dan wel Zuid-Holland dan wel Zeeland' vervangen door: de provincies Noordvleugel dan wel Zuid-Holland dan wel Zeeland.

Artikel 30

Artikel 8, eerste lid, van de Provinciewet wordt als volgt gewijzigd:

1. Het onderdeel '55 leden in een provincie boven de 2 000 000 inwoners.' wordt vervangen door: 55 leden in een provincie van 2 000 001 – 4 000 000 inwoners;.

2. Na de laatste puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
65 leden in een provincie boven de 4 000 000 inwoners.

Artikel 31

De Wet op de rechterlijke indeling wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

Het arrondissement Midden-Nederland omvat het grondgebied van de gemeenten Almere, Amersfoort, Baarn, De Bilt, Blaricum, Bunnik, Bunschoten, Bussum, Dronten, Eemnes, Hilversum, Houten, Huizen, IJsselstein, Laren, Lelystad, Leusden, Lopik, Montfoort, Muiden, Naarden, Nieuwegein, Noordoostpolder, Oudewater, Renswoude, Rhenen, De Ronde Venen, Soest, Stichtse Vecht, Urk, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vianen, Weesp, Wijdemeren, Wijk bij Duurstede, Woerden, Woudenberg, Zeewolde en Zeist.

2. In artikel 11 wordt na 'de provincie Overijssel' toegevoegd: , met uitzondering van de gemeenten Noordoostpolder en Urk.

Artikel 32

In de bijlage bij de Scheepvaartverkeerswet, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van die wet, wordt in onderdeel I, tweede lid, 'de provincie Noord-Holland' vervangen door: de provincie Noordvleugel.

Artikel 33

Artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Indien een veiligheidsregio in meer dan één provincie is gelegen, fungeert de commissaris van de Koning van de provincie waarin die regio grotendeels is gelegen, voor die regio als de commissaris van de Koning, bedoeld in deze wet en de daarop berustende bepalingen.

Hoofdstuk IX. Slotbepalingen en inwerkingtreding

Artikel 34

De besturen van de vóór de datum van herindeling bij een wijziging van de provinciale indeling betrokken provincies dragen er in onderling overleg zorg voor dat de met het oog op de gewijzigde indeling met ingang van die datum te treffen voorzieningen tijdig worden voorbereid. Voorzieningen, de voorbereiding van de overgang van ambtenaren betreffende, zijn onderwerp van georganiseerd overleg met de centrales van verenigingen van ambtenaren en van overleg met de ondernemingsraden van de betrokken provincies.

Artikel 35

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Kaart, genoemd in artikel 3



-  Samengevoegde provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland
-  Voormalige provinciegrenzen
-  Overige provinciegrenzen



Bron: Ondergrond Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012

Samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. Algemeen

1. Inleiding
2. Motivering voor samenvoeging
 - 2.1 Veranderende schaal van provinciale opgaven
 - 2.2 Versterkte positie als regionaal gebiedsregisseur
 - 2.3 Vermindering bestuurlijke drukte
 - 2.4 Duidelijke positie en partnerschap
 - 2.5 Kosten, besparingen en maatschappelijke effecten
- 3 Procedure van samenvoeging
 - 3.1 Open overleg
 - 3.2 Terinzagelegging
- 4 Ontwikkeling van het middenbestuur
 - 4.1 Achtergrond
 - 4.2 Voortbouwen op ontwikkelingen in het middenbestuur
- 5 Grensbeloop, culturele identiteit en draagvlak
 - 5.1 Grensbeloop
 - 5.2 Culturele identiteit
 - 5.3 Draagvlak
6. Aspecten van de samenvoeging
 - 6.1 Financiën
 - 6.2 Gevolgen van samenvoeging en wijziging van de provinciale indeling van Noordoostpolder en Urk
 - 6.3 Rechtspositie personeel en vorming ambtelijk apparaat
 - 6.4 Naamgeving en provinciehoofdstad
 - 6.5 Tussentijdse provinciale statenverkiezingen
 - 6.6 Aantal leden provinciale en gedeputeerde staten
 - 6.7 Effecten regeldruk

II. Artikelsgewijs

Bijlagen

- Bijlage 1: Weergave inbreng open overlegbijeenkomsten
- Bijlage 2: Overzicht van ontvangen schriftelijke reacties naar aanleiding van start arhiprocedure (bestuurlijk)
- Bijlage 3: Overzicht zienswijzen
- Bijlage 4: Overzicht van geraadpleegde literatuur

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht per 1 januari 2016. Het voorliggend wetsvoorstel verschilt op belangrijke punten van het concept-wetsvoorstel (herindelingsontwerp) dat van 17 juni 2013 tot en met 16 oktober 2013 ter inzage is gelegd. Het kabinet beoogt met de samenvoeging van de drie provincies te komen tot een krachtig middenbestuur in de noordvleugel van de Randstad. Het doel hiervan is meervoudig: het in evenwicht brengen van bestuurlijke schaal en de schaal van opgaven, een heldere profilering in het ruimtelijk-economisch domein en een duidelijke positionering ten opzichte van andere partijen, in het bijzonder de grote steden. De samenvoeging van deze drie provincies leidt tot minder bestuurlijke drukte en is een logische vervolgstap op de al lang lopende discussie over de hervorming van het provinciaal bestuur in de Randstad. Het belang hiervan voor de ontwikkeling van het gebied geeft aanleiding voor de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

Een van de belangrijkste problemen die worden ervaren is dat de schaal van de maatschappelijke vraagstukken waarmee provincies zijn belast niet meer goed aansluit bij de schaal van het provinciaal bestuur. Het takenpakket van de provincies is toegespitst op het ruimtelijk-economisch domein. Provincies vervullen de rol van regionaal gebiedsregisseur bij vraagstukken zoals verstedelijking, verkeer en vervoer, regionale economie en waterbeheer. Er is sprake van een disbalans tussen deze vraagstukken en het niveau van het provinciaal bestuur.

Ook bestuurlijke drukte wordt als een probleem ervaren. Dit hangt samen met de onduidelijke positie van het provinciaal bestuur ten opzichte van andere partijen. Waar de schaal van gemeenten en waterschappen de afgelopen decennia substantieel is toegenomen, is de schaal van de provincies sinds 1848 niet gewijzigd. Op lokaal en regionaal niveau zijn steeds krachtigere entiteiten ontstaan waar de provincies in mindere mate een heldere, krachtige rol tegenover kunnen stellen. Dat geldt in het bijzonder in grootstedelijke gebieden (metropoolregio's), waar provincies moeite hebben om hun meerwaarde te laten zien en zoekende zijn naar hun rol en positie. Ook in internationaal perspectief valt de relatief kleine schaal van het Nederlandse middenbestuur op, hetgeen nadelig kan zijn doordat regio's binnen de Europese Unie sterk aan economisch en bestuurlijk belang winnen.

Als regionaal gebiedsregisseur is de provincie bij uitstek de overheid die een belangrijke rol heeft om het partnerschap met medeoverheden, het (internationale) bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen vorm te geven. Dat gebeurt in de noordvleugel van de Randstad nu te gefragmenteerd. Gezien het grote belang van dit gebied voor de Nederlandse economie is een meer stevige en eenduidige positionering van het provinciaal bestuur van belang.

Tegen de achtergrond van deze discussie heeft het kabinet op 14 december 2012 besloten om, op basis van artikel 19 van de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi), de procedure te starten voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Het kabinet is, mede op basis van de vele studies en adviezen, ervan overtuigd dat de samenvoeging van deze provincies een belangrijke bijdrage zal leveren aan het wegnemen van de genoemde knelpunten en de vorming van een krachtig middenbestuur in de noordvleugel van de Randstad.

Het kabinet is zich ervan bewust dat voor het realiseren van een krachtig provinciaal bestuur meer nodig is dan alleen een bestuurlijke samenvoeging. Daarom is in onderhavig wetsvoorstel opgenomen welke (aanvullende) taken specifiek bij de nieuwe provincie worden belegd, passend bij het ruimtelijk-economisch profiel en de opgaven in het gebied. Het kabinet vertrouwt erop dat de nieuwe provincie hiermee een stevigere uitgangspositie heeft om haar rol van regionaal gebiedsregisseur waar te kunnen maken.

Naast duidelijkheid over de taken is het van belang een helder beeld te hebben van de huidige en toekomstige provinciale opgaven in de noordvleugel van de Randstad. Daarbij is het noodzakelijk om voorbereidingen te treffen teneinde de nieuwe provincie een goede startpositie te verschaffen. Het kabinet acht het daarom wenselijk om, parallel aan de procedure tot samenvoeging, een inhoudelijke agenda voor de nieuw te vormen provincie op te stellen. De drie huidige provincies hebben in dit proces het voortouw; het kabinet is bereid dit proces te ondersteunen.

De samenvoeging van de drie provincies heeft primair tot doel om een krachtiger bestuur te realiseren; het is geen bezuinigingsoperatie om besparingen voor het Rijk te realiseren. Wel blijkt uit de businesscase, die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft laten opstellen door twee externe onderzoeksbureaus, dat de samenvoeging van de drie provincies een substantieel besparingspotentieel in zich draagt.

In het regeerakkoord *Bruggen slaan* is gesteld dat over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt. Mede op basis van de open overlegbijeenkomsten en de ontvangen zienswijzen,¹ kiest het kabinet ervoor om de gemeenten Urk en Noordoostpolder (tezamen met het gebied Noordoostpolder) integraal in te delen bij de provincie Overijssel.

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht sluit aan bij de bredere ontwikkelingen in het Nederlandse openbaar bestuur. Het kabinet heeft de voorkeur om taken te beleggen bij de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten om zodoende deze hoofdstructuur verder te versterken. Tegelijk staat door de toenemende schaal van gemeenten en waterschappen, door de groei van metropolitane gebieden en door de steeds grotere rol van Europa het provinciaal bestuur onder druk. Niets doen heeft tot gevolg dat het middenbestuur verder beknelde raakt tussen een veeleisender Europa en een dominant wordend (verlengd) lokaal bestuur. Het kabinet

¹ In paragraaf 3.1 wordt de procedure tot samenvoeging inclusief de open overlegbijeenkomsten en de zienswijzeprocedure nader toegelicht.

ziet hierin aanleiding om in te grijpen, omdat het van mening is dat provincies in aangepaste vorm meerwaarde hebben bij de ruimtelijk-economische opgaven waar Nederland voor staat. Omdat de urgentie in de noordvleugel van de Randstad het grootst is kiest de regering ervoor om het wetsvoorstel voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht nu voor te leggen aan de Staten-Generaal.

In lijn met het regeerakkoord heeft het kabinet ook in andere delen van het land de vorming van 'provincies nieuwe stijl' voor ogen. Het proces om te komen tot dit eindbeeld moet idealiter van onderop - en dus samen met de huidige provincies - vorm en inhoud krijgen. Het kabinet is van mening dat het proces tot provincies nieuwe stijl in de rest van het land, parallel aan de vorming van de Noordvleugelprovincie, van onderop vorm kan krijgen. Het kabinet wil vóór het einde van deze kabinetsperiode beschikken over een nader uitgewerkt perspectief voor een gerevitaliseerd en krachtig middenbestuur. Aan de hand van dit perspectief kan de vorming van meerdere provincies nieuwe stijl ter hand worden genomen.

In deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de samenvoeging van de drie provincies. Als eerste komt in hoofdstuk 2 de motivering voor samenvoeging aan bod. In hoofdstuk 3 wordt het verloop van de procedure op grond van de Wet arhi behandeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de achtergrond en voorgeschiedenis van de belangrijkste ontwikkelingen in het middenbestuur in de afgelopen decennia. In hoofdstuk 5 worden de thema's grensbeloop, culturele identiteit en draagvlak behandeld. Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de overige aspecten van de samenvoeging van de drie provincies aan de orde zoals de financiën, de vorming van het ambtelijk apparaat en de tussentijdse verkiezingen voor provinciale staten. Een weergave van de inbreng gedurende de open overlegbijeenkomsten is opgenomen in de bijlagen evenals overzichten van schriftelijke reacties, zienswijzen en geraadpleegde literatuur.

2. Motivering voor samenvoeging

2.1 Veranderende schaal van provinciale opgaven

Er is een al lang lopende discussie gaande over de herinrichting van het provinciaal bestuur; dat geldt in het bijzonder voor de Randstad. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 4. De laatste decennia hebben veel plannen gebracht, maar geen structurele oplossingen voor een krachtig middenbestuur in Nederland. Voor het kabinet is er – mede door de vele rapporten die over het middenbestuur in de Randstad zijn verschenen - aanleiding om nu concrete stappen te zetten voor de versterking van het middenbestuur, te beginnen met de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

De noordvleugel van de Randstad is een van de meest competitieve regio's van Europa² en tevens een van de belangrijkste economische regio's van ons land. Het is ook een dynamisch en aantrekkelijk gebied om te wonen, werken en recreëren. De driehoek van de steden Amsterdam-Almere-Utrecht vraagt daarbij bijzondere aandacht. Er is binnen dit gebied - met 'uitlopers' naar onder andere de steden Alkmaar, Hoorn, Haarlem, Lelystad, Amstelveen en Amersfoort - in toenemende mate sprake van een 'daily urban system'.³ Het systeem kenmerkt zich door de aanwezigheid en beweging van een groot aantal inwoners, bedrijven en instellingen. Dit gaat gepaard met een concentratie van samenhangende functies: wonen, werken, reizen, studeren en recreëren.

De dynamiek en afhankelijkheid van functies leidt tot complexe uitdagingen voor het provinciaal bestuur. In de toekomst neemt deze complexiteit verder toe, onder meer door de groei van het aantal inwoners in de stedelijke gebieden, de toenemende vervoerstromen die daarmee samenhangen en de internationale concurrentie met andere regio's. Het is van belang om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden teneinde de huidige, vooraanstaande positie van het gebied in de toekomst te behouden.

De provinciale besturen in Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben op dit moment niet de juiste schaal om de dynamiek voor de noordvleugel van de Randstad in samenhang af te wegen en om tot eenduidige keuzes te komen. De verwevenheid en mobiliteit van functies overstijgt de bestuurlijke grenzen van de drie provincies.⁴ Tijdens het open overleg en in diverse zienswijzen hebben inliggende gemeenten (onder andere de gemeenten Hollands Kroon, Hoorn, Velsen, Hilversum, Blaricum, Naarden, Bussem, Stichtse Vecht, Almere, Utrecht, de regio Alkmaar en het Amstelland-Meerlanden Overleg) en burgers hier ook op gewezen. In een gezamenlijke reactie stellen VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht dat de regierol van het middenbestuur in de Noordvleugel afgestemd dient te zijn op de schaal van de ruimtelijk-economische dynamiek. Als voorbeeld noemen zij opgaven zoals de economische topsectoren en de sturing op de ontwikkeling van locaties voor kantoren en woningbouw. Volgens hen is één provinciaal bestuur beter in staat om deze vraagstukken goed aan te pakken.⁵

Bij een betere aansluiting tussen bestuurlijke schaal en opgaven kunnen de provincies hun coördinerende verantwoordelijkheid ten aanzien van ruimtelijk-economische opgaven beter waarmaken. Wanneer een verbetering in de noordvleugel van de Randstad uitblijft vormt dat een bedreiging voor de Noordvleugel als aantrekkelijke regio en economische motor van ons land. In een gezamenlijke analyse concluderen de Economic Board Utrecht, de gemeenten Utrecht en Amersfoort, de provincie Utrecht, de

² European Commission, *EU Regional Competitiveness Index (2013)*. Uit deze studie, waarin diverse indicatoren (o.a. economische stabiliteit, kwaliteit van infrastructuur en onderwijs, kenmerken van de arbeidsmarkt, niveau van innovatie) in 271 Europese regio's worden gewogen blijkt dat Utrecht (nr. 1) en Flevoland/Noord-Holland (regio Amsterdam) (nr. 8) tot de meest competitieve regio's van Europa behoren.

³ Een begrip uit de sociale geografie waarmee het gebied en de bewegingen binnen de dagelijkse invloedssfeer van steden/metropolen wordt aangeduid.

⁴ In 'Het einde van het blauwdruk-denken' (2010, p. 19 e.v.) geeft de Raad voor het openbaar bestuur voor wat betreft het gehele provinciaal bestuur een nadere toelichting op het niet meer synchroon lopen van taak en schaal in het binnenlands bestuur.

⁵ Reactie VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht op het voornemen tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, maart 2013.

drie Kamers van Koophandel, de Universiteit Utrecht en het UWV bijvoorbeeld dat de huidige provincie Utrecht een gebrek aan schaal en daarmee aan economische schaalvoordelen heeft.⁶

De disbalans tussen bestuurlijke schaal en opgaven wordt geïllustreerd aan de hand van de voorbeelden in het volgende kader.⁷

Sturing op de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling rondom Schiphol

Een van de belangrijkste opgaven in het gebied is de ontwikkeling van Schiphol in nauwe samenhang met de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Dit is een opgave van nationaal belang. Het provinciaal bestuur is verantwoordelijk voor de regionale ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Noordvleugel en houdt rekening met de ontwikkeling van beide luchthavens. De nieuw te vormen provincie is daartoe beter in staat omdat zij het gehele gebied overziet. In een recent rapport van de Raad voor de Leefomgeving (RLI) over de governance rondom Schiphol⁸ blijkt dat de sturing van de ruimtelijk economische ontwikkeling in deze regio verbetering behoeft. In het rapport van de RLI worden daarvoor aanbevelingen gedaan. Het vraagstuk van de governance rond Schiphol werkt de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uit in het kader van Structuurvisie Mainport Amsterdam Schiphol Haarlemmermeer (SMASH).

Versterking van de economische ontwikkeling

Binnen de driehoek Amsterdam-Utrecht-Almere floreren economische sectoren zoals ICT, financiële en zakelijke dienstverlening, media en gaming. Deze sectoren worden in de toekomst belangrijker voor de economische groei en werkgelegenheid. Dat gaat niet vanzelf; er moet door het provinciaal bestuur geïnvesteerd worden in randvoorwaarden zoals digitale infrastructuur, ontsluiting van locaties en een passend opleidingsaanbod. Dit vraagt om bundeling van krachten over de provinciegrenzen heen, des te meer omdat bedrijven veelal boven de huidige provinciegrenzen actief zijn. Vanuit één perspectief kan er beter worden afgewogen en geprioriteerd. Provinciale investeringen komen zodoende ook beter terecht.

Bedrijven, zowel het midden- en kleinbedrijf als grote ondernemingen, hebben baat bij één bestuur en één ambtelijke organisatie (één loket) om zaken te doen. Zij hoeven immers niet meer met meerdere provincies af te stemmen. VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht alsmede de Kamers van Koophandel Amsterdam, Midden-Nederland, Noordwest-Holland en Gooi, Eem- en Flevoland hebben tijdens de open overlegfase het belang van één economische agenda voor het gebied van de nieuwe provincie benadrukt. Het provinciaal bestuur draagt hiervoor de verantwoordelijkheid en heeft een belangrijke rol bij de versterking van de internationale concurrentiepositie van het gebied. Deze versterking is noodzakelijk met het oog op de

⁶ Economic Board Utrecht et. al. *Trend- en SWOT-analyse provincie Utrecht (2013)*.

⁷ Deze opsomming van voorbeelden is niet uitputtend.

⁸ Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Sturen op samenhang, Governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam (2013)*.

toenemende mondiale concurrentie met andere stedelijke regio's. Voor Flevoland, Noord-Holland en Utrecht geldt dat in het bijzonder omdat de steden in deze drie provincies afzonderlijk te klein zijn en te weinig dichtheid hebben om internationaal goed te kunnen concurreren met andere stedelijke regio's.⁹

In dit licht kan ook worden verwezen naar de businesscase:¹⁰ '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 sectoren als 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.'

Revitalisering van het landelijk gebied

De vitaliteit van de landelijke gebieden in de nieuw te vormen provincie staat onder druk, onder andere door een lagere bevolkingsgroei (of zelfs krimp), een stagnerende economie en daardoor minder werkgelegenheid. Versterking van de positie van de agrarische sector is van belang voor het behoud van de vitaliteit van het landelijk gebied. Met de Greenport Aalsmeer, Seed Valley en de grote aaneengesloten landbouwgebieden in de Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Flevoland ontstaat in de nieuwe provincie een van de grootste agrarische regio's van Europa. Dit vraagt van de provincie dat zij op dit schaalniveau de belangen behartigt, bijvoorbeeld via het Comité van de Regio's in Brussel (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) en de regering in Den Haag, innovaties bevordert (bijv. het opzetten van Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen) en nieuwe handelsrelaties stimuleert. Ook de recreatieve en toeristische ontwikkeling van het landelijk gebied is gebaat bij een versterkt middenbestuur, dat zorgt voor een effectieve aanpak.

Efficiëntere en effectievere aanpak van verkeers- en vervoersvraagstukken

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

⁹ Planbureau voor de leefomgeving: 'De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad (2010), De internationale concurrentiepositie van de topsectoren' (2012) en 'Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's' (2013).

¹⁰ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie (2013); In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), een maatschappelijke businesscase opgesteld waarin de financiële en maatschappelijke kosten en baten van de samenvoeging van de drie provincies in beeld worden gebracht. Zie ook paragraaf 2.5.

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

Het provinciaal bestuur is verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer en onderhoud van de provinciale infrastructuur en de concessieverlening voor het regionaal openbaar vervoer. Een grotere provincie biedt mogelijkheden om deze taken beter en efficiënter uit te voeren. De concessiegebieden voor het regionaal openbaar vervoer kunnen worden vergroot, zodat deze aantrekkelijker worden voor vervoerders, des te meer als het landelijk en stedelijk gebied worden gecombineerd.

Realiseren van de omvangrijke woningbouwopgave

In de periode tot 2040 staat de Noordvleugel voor de grootste woningbouwopgave van Nederland: tot 2040 moeten naar verwachting 440.000 woningen gebouwd worden, waarbij de bouwopgaven zich concentreren rond Almere, Amsterdam en Utrecht. Daarbij wordt rond Almere extra gebouwd (60.000 woningen) mede vanwege de beperktere mogelijkheden voor woningbouw in Noord-Holland (Schiphol) en Utrecht (natuur).

De provincie heeft de verantwoordelijkheid om, samen met andere partijen, de afwegingen en keuzes hiervoor te maken. De Noordvleugel bestaat uit meerdere regionale woningmarkten die complementair zijn aan elkaar, voor wat betreft ligging en type woonmilieu. De mogelijkheid om deze complementariteit optimaal te benutten, wordt versterkt door afwegingen hierin aan het bestuur van één samengevoegde provincie over te laten. Op dit moment hanteren de huidige drie provincies nog verschillende uitgangspunten vanuit hun separate woon- en structuurvisies. Eén integrale aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met aanverwante thema's zoals weginfrastructuur, concessies voor openbaar vervoer en het bieden van ruimte voor natuur en recreatie, is tot dusverre achterwege gebleven. In het specifieke geval van de ontwikkeling van Almere ontbreekt, door de betrokkenheid van drie provincies, een eenduidige provinciale koers.

Aanpak van leegstand van kantoren en bedrijventerreinen

Een vergelijkbaar vraagstuk betreft de aanpak van leegstand en verloedering van kantorenlocaties en bedrijventerreinen. De drie provincies hebben jarenlang het ontwikkelen van nieuwe kantoren en bedrijventerreinen in hun ruimtelijk beleid ruimhartig toegestaan. Als gevolg van een stagnerende markt is een groot

maatschappelijk probleem ontstaan. De provincies kiezen bij deze opgave nu vaak nog voor een faciliterende rol, terwijl zij vanuit hun rol als regionaal gebiedsregisseur meer het voortouw zouden moeten nemen om, samen met gemeenten en marktpartijen, oplossingen te vinden. In de Noordvleugel is evenals voor woningbouw sprake van een sterk samenhangende vastgoedmarkt. Toch maken de provincies in hun ruimtelijke plannen (structuurvisies) verschillende keuzes en ontbreekt het daardoor aan regie. Daarnaast ontbreekt een offensieve strategie van de provincies om het probleem van leegstand, samen met marktpartijen, effectief aan te pakken. De nieuwe provincie zal dit vraagstuk eenduidiger en krachtiger kunnen aanpakken.

Behoud van een gunstig vestigings- en leefklimaat

Juist in een dichtbevolkt gebied als de Noordvleugel is een integrale afweging van verschillende, concurrerende en soms tegengestelde belangen (bijvoorbeeld het toestaan van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en behoud van milieu en natuur) noodzakelijk. Alleen op deze manier kan de provincie zorgen voor behoud van een gunstig vestigings- en leefklimaat. De drie provincies hanteren nu verschillende uitgangspunten ten aanzien van beleid, verordeningen en vergunningverlening, bijvoorbeeld bij de economische en ecologische ontwikkeling van het Markermeer. Voor burgers en ondernemers leidt dat tot onduidelijkheid, omdat de ene provincie stelt dat bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen aan de rand van het Markermeer wel mogelijk zijn en de andere provincie daar tegen is.

Hetzelfde probleem speelt bij de verantwoordelijkheid van de provincies voor voldoende aaneengesloten natuur- en recreatiegebieden rondom de stedelijke agglomeraties. Op de corridor Oostvaardersplassen - 't Gooi - Utrechtse Heuvelrug grijpen de drie provincies nog onvoldoende de mogelijkheden aan om een aaneengesloten groene buffer tussen het stedelijk gebied te creëren. Ook het toeristisch-recreatieve potentieel van de Loosdrechtse, Ankeveense en Vinkeveense Plassen wordt nu onvoldoende benut.

De Vereniging van Recreatieondernemers Nederland (RECRON) heeft tijdens de open overlegfase het voorbeeld van de recreatieve ontwikkeling van 't Gooi en de Vechtstreek ingebracht. Dit gebied heeft een grote recreatieve waarde voor de Randstad. Het afstemmen van beleid en regels op het terrein van economisch-ruimtelijke zaken kost met drie provincies echter onnodig veel tijd en energie. Hierdoor stagneert de recreatieve productontwikkeling. De RECRON vindt dat dit 'handiger en beter' kan.

De drie huidige provincies erkennen ook zelf dat er in toenemende mate sprake is van ruimtelijk-economische samenhang en opgaven boven de huidige provinciegrenzen. Zo zijn in het uitvoeringsprogramma van de Structuurvisie Noord-Holland 2040 diverse projecten met een provinciegrensoverschrijdende dimensie opgenomen, die afstemming vragen met omliggende provincies zoals de woonvisie (met Flevoland), de integrale gebiedsontwikkeling Blauwe Hart/Markermeer/IJmeer (met Flevoland), de metropolitane landschappen (met Flevoland), het nationaal landschap Groene Hart (met Zuid-Holland en Utrecht), de Stelling van Amsterdam (met Utrecht), de Nieuwe Hollandse Waterlinie (met Utrecht), het Platform Bedrijventerreinen en Kantoren (met Flevoland) en het weg-

en openbaar vervoer tussen Schiphol en Almere/Lelystad (met Flevoland). In haar zienswijze wijst de provincie Utrecht er op dat elke opgave een ander schaalniveau heeft en ook relaties heeft met verschillende omliggende gebieden. Dit betekent volgens de provincie Utrecht dat verschillende samenwerkingsvormen (coalities) noodzakelijk zijn.

De huidige provincies zoeken daarvoor samenwerking met elkaar bij hun grensoverschrijdende opgaven. Het kabinet constateert evenwel dat deze samenwerking onvoldoende resultaten oplevert: aparte beleidsagenda's, deelbelangen en deelbeslissingen blijven bestaan. De businesscase (zie paragraaf 2.5) toont aan dat een nieuw te vormen provincie scherpere keuzes kan maken voor het gebied als geheel dan de drie huidige provincies. Na samenvoeging van de drie provincies is er één bestuur dat op basis van één integrale visie en één integrale agenda besluiten neemt. Bovendien komen provinciale investeringen in één hand te liggen, waardoor de middelen gericht kunnen worden ingezet. Het kabinet acht dit vanwege de dominante ruimtelijk-economische samenhang in het gebied (zie de voorbeelden in het tekstkader) van groot belang. Dit laat onverlet dat er na provinciale samenvoeging provinciegrensoverschrijdende vraagstukken blijven bestaan (onder andere het Groene Hart, Food Valley), zoals de provincies Utrecht en Flevoland ook constateren in hun zienswijzen. Het is derhalve belangrijk dat de nieuwe provincie de samenwerking met omliggende provincies vorm geeft. Vanuit haar versterkte positie (zie paragraaf 2.2 en 2.4) zal de nieuwe provincie hiertoe beter in staat zijn dan de huidige drie provincies.

Door onder andere de groei in grootstedelijke gebieden ontstaan agglomeratievoordelen:¹¹ de – vaak bovenprovinciale - interactie tussen mensen, bedrijven en instellingen neemt toe.¹² Dit is belangrijk, omdat bedrijven en kennisinstellingen door intensievere relaties meer kennis overdragen. Dat resulteert in innovatie en nieuwe productontwikkeling.¹³ Agglomeratievoordelen zijn een motor voor de versterking van de concurrentiekracht en groei van de werkgelegenheid. De samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is ondersteunend aan de ruimtelijk-economische ontwikkelingen en agglomeratievoordelen in de noordvleugel van de Randstad.

Onder andere de provincies Flevoland en Gelderland, de gemeenten Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Schagen alsmede enkele burgers stellen in hun zienswijzen dat het kabinet eerst moet inzetten op versterking van de regionale economische ontwikkeling om bijvoorbeeld de economische crisis aan te pakken. Dat zou voorrang moeten krijgen boven aanpassingen van de bestuurlijke organisatie. Het kabinet is van mening dat de nieuw te vormen provincie op een hoger schaalniveau en met een stevigere positie beter in staat is de regionale economie te versterken dan de

¹¹ Voordelen die ontstaan door een groter ruimtelijk aaneengesloten geheel.

¹² In dit verband kan gewezen worden op een grotere en gespecialiseerdere arbeidsmarkt, een grotere markt van toeleveranciers en de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis. Dit resulteert in reductie van kosten, bijvoorbeeld omdat bedrijven minder moeite hebben om aan geschikt personeel te komen. Andersom geldt dat arbeidskrachten makkelijker een geschikte baan vinden. Transactiekosten gaan omlaag bij een uitgebreider complex van toeleveranciers en een grotere afzetmarkt.

¹³ Planbureau voor de leefomgeving: 'De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad (2010), De internationale concurrentiepositie van de topsectoren' (2012) en 'Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's' (2013).

drie huidige provincies afzonderlijk. De nieuwe provincie kan meer regie voeren op de belangrijke ruimtelijk-economische vraagstukken en kan daarmee een impuls geven aan de regionale economie.

Tenslotte hebben hervormingen in het regionaal bestuur in vergelijkbare landen in Noord-Europa zoals Denemarken en Zweden aangetoond dat opschaling resulteert in een sterkere en meer coherente regionale bestuurslaag.¹⁴

Regiospecifieke kenmerken en opgaven

In het open overleg en de zienswijzen is aandacht gevraagd voor het belang van specifieke opgaven van de huidige provincies en inliggende regio's. De provincie Flevoland wijst in haar zienswijze op de unieke Flevolandse opgaven. De provincie refereert aan de motivering van het kabinet voor instelling van de provincie Flevoland in 1986. Aanvullend brengen enkele inwoners van Flevoland in dat de unieke kenmerken van Flevoland, fysiek-ruimtelijk (onder andere open ruimte, schone lucht, natuur) en sociaal-cultureel (onder andere pioniersmentaliteit, gemeenschapszin), behouden moeten blijven. De provincie en enkele van haar inwoners verwachten dat er in de nieuwe provincie minder aandacht zal uitgaan naar de unieke Flevolandse belangen en opgaven. Inwoners en de besturen van de gemeenten Texel, Heerhugowaard, Schagen en Vianen wijzen in het open overleg en zienswijzen op het risico dat de nieuwe provincie teveel georiënteerd zal zijn op de opgaven in het (stedelijk) kerngebied. Perifeer gelegen gebieden zoals de Kop van Noord-Holland en West-Friesland zouden minder aandacht van de provincie krijgen dan in de huidige situatie met drie provincies.

Het kabinet benadrukt dat de nieuwe provincie een taak en verantwoordelijkheid heeft voor de ontwikkeling van *alle* inliggende regio's en versterking van de relaties en samenhang *tussen* deze gebieden. Gelijkwaardigheid van de inliggende gebieden staat voorop. De hierboven beschreven provinciale opgaven rechtvaardigen een samenhangende aanpak. Het gaat in onderhavig wetsvoorstel om een provinciaal bestuur dat de regiospecifieke belangen (h)erkent en op basis daarvan een brede(re) afweging maakt.

Ten aanzien van de verhouding tussen het stedelijk en landelijk gebied kan worden geconstateerd dat er in de nieuwe provincie, naast een groot aaneengesloten stedelijk gebied, ook een groot aaneengesloten landelijk gebied is. Er is balans. Beide gebieden hebben unieke kwaliteiten en zijn van elkaar afhankelijk. Het stedelijk gebied is voor het landelijk gebied een belangrijk voorzieningengebied (aanwezigheid van instellingen zoals greenport Aalsmeer) en afzetmarkt. Omgekeerd geldt dat het stedelijk gebied het landelijk gebied nodig heeft voor de land- en tuinbouw. Verder biedt het landelijk gebied ruimte voor natuur, recreatie en toerisme. Dit zijn in toenemende mate belangrijke

¹⁴ Eindrapportage van commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling (maart 2013) Evaluatie van gemeentelijke herindeling [en regiovorming in Denemarken] in het Nederlands vertaald in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden 2012; Harald Baldersheim en Lawrence Rose (red.) 2010 Territorial choice. The politics of boundaries and borders.

vestigingsfactoren voor internationale bedrijven. De provincie is de bestuurslaag die zorgt voor verbinding tussen het stedelijk en landelijk gebied en het evenwicht tussen beide. Daarmee zorgt zij ervoor dat het stedelijk en landelijk gebied elkaars potenties benutten en zich niet met de rug naar elkaar toe ontwikkelen. Het kabinet verwacht dat het nieuwe provinciaal bestuur op een groter schaalniveau beter in staat is om de gewenste connectiviteit en samenhang tussen stedelijk en landelijk gebied te bevorderen en daarmee de reeds genoemde agglomeratievoordelen te realiseren.¹⁵ Inwoners, bedrijven en instellingen van beide gebieden zullen hiervan profiteren.

2.2 Versterkte positie als regionaal gebiedsregisseur

Het kabinet vertrouwt erop dat de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht resulteert in een stevigere positionering van het provinciaal bestuur in het ruimtelijk-economisch domein: dit is de tweede reden voor de samenvoeging. Om haar rol van regionaal gebiedsregisseur te kunnen waarmaken is het van belang dat de nieuwe provincie geëquipt is met een instrumentarium dat aansluit bij de specifieke provinciale opgaven in het gebied.

Generieke veranderingen voor alle provincies

Met onder andere de implementatie van de aanbevelingen van de commissie-Lodders (2008) zijn er in de afgelopen jaren diverse ruimtelijk-economische taken gedecentraliseerd van de Rijksoverheid naar (alle) provincies. De Rijksoverheid heeft een stap terug gedaan en richt zich primair op nationale doelen en belangen. Dat komt terug in onder meer het ruimtelijk beleid (Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte) en het economisch beleid (decentralisatie regionaal economisch beleid, uitvoering EFRO-programma's). De positie van het provinciaal bestuur in het ruimtelijk-economisch domein is hierdoor aanzienlijk versterkt.

De provincies concentreren zich, overeenkomstig het profiel provincies in de Bestuursafspraken 2011-2015, op de uitvoering van ruimtelijk-economische kerntaken op regionaal niveau (ruimte en water, wonen, regionale economie, verkeer en vervoer, cultureel erfgoed en natuur). Zij hebben op deze terreinen in de afgelopen jaren meer doorzettingsmacht gekregen (o.a. Wet op de ruimtelijke ordening, Planwet verkeer en vervoer, Wet revitalisering generiek toezicht). Wanneer provincies zich beperken tot hun taken in het ruimtelijk-economisch domein dan is er voor het kabinet geen reden om de open huishouding te veranderen.

Het huidige kabinet bouwt voort op de ontwikkeling om provincies meer ruimte en positie te geven. Hiertoe worden diverse maatregelen genomen. Op basis van de afspraken in het Bestuursakkoord Natuur (2012) en het Natuurpact (2013) wordt de realisatie van de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland volledig gedecentraliseerd naar het provinciaal bestuur. Aansluitend wordt per 1 januari 2015 de Dienst Landelijk Gebied opgesplitst; het provinciaal deel zal worden overgedragen aan

¹⁵ Concreet betekent het bijvoorbeeld dat Amsterdam voordeel heeft van de beschikbare ruimte voor woningbouw in Almere en Utrecht profiteert van het sterke internationale imago van Amsterdam bij het aantrekken van nieuwe internationale bedrijven.

de provincies. De bijbehorende middelen worden aan het Provinciefonds toegevoegd. Ten behoeve van de versterking van het openbaar vervoer in en rond de verstedelijkte gebieden komen de provincies rechtstreeks aan tafel met onder andere de Nederlandse Spoorwegen, Prorail en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het doel is dat zij directe invloed uitoefenen op de stappen die worden gezet bij het realiseren van gezamenlijke opgaven. De provincies zijn hierdoor beter in staat om te werken aan een efficiënter openbaar vervoer dat aansluit bij de behoeften van de reiziger en de ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunt. Voorts is het kabinet voornemens om de positie van het provinciaal bestuur in het ruimtelijk-economisch domein te borgen in de nieuwe Omgevingswet. Deze generieke veranderingen (voor alle provincies) zijn uiteraard ook van belang voor versterking van de nieuwe provincie.

Specifieke veranderingen voor de Noordvleugelprovincie

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is een vervolgstap om te komen tot verdere versterking van het provinciaal bestuur. Met het (versterkte) instrumentarium en op een hoger schaalniveau ontstaat een provincie nieuwe stijl die in staat is om de provinciale opgaven in het gebied effectiever aan te pakken (zie paragraaf 2.1). De in paragraaf 4.2 genoemde onderzoeken en adviezen (commissie-Geelhoed, commissie-Kok, Raad voor het Openbaar Bestuur) beargumenteren dat de provincies door opschaling hun ruimtelijk-economische regierol beter uit kunnen voeren.

Door een grotere schaal komt de Noordvleugelprovincie ook in een andere verhouding te staan ten opzichte van het Rijk en inliggende gemeenten. Een grotere schaal betekent dat nieuwe samenhangen, verbanden en opgaven ontstaan. Dit geeft aanleiding om, naast de generieke maatregelen voor alle provincies ook het specifieke instrumentarium van de nieuwe provincie te verkennen en af te stemmen op de specifieke opgaven in het gebied.

Het kabinet heeft vanaf de zomer van 2013, samen met de drie provincies, verkend welke taken, die nu nog bij de Rijksoverheid zijn belegd, bij wijze van experiment uniek kunnen worden toebedeeld aan de nieuw te vormen provincie.¹⁶ Deze verkenning hangt samen met de uitvoering van de motie-Schouw-Voortman.¹⁷ Met deze motie wordt het kabinet verzocht om, bij aanbidding van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de drie provincies aan de Staten-Generaal, inzicht te verschaffen in de taken, bevoegdheden en het budget (middelen) van de nieuwe provincie. In de open overlegfase en in de zienswijzen hebben de drie provincies en ook enkele gemeenten (onder andere Hilversum, Amersfoort, Beemster), maatschappelijke organisaties en burgers het belang daarvan onderschreven.

¹⁶ In zijn brief van 26 april 2013 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd dat hij, in samenspraak met de drie provincies zal inventariseren welke taken die nu nog bij het Rijk berusten, kunnen worden gedecentraliseerd. Daarbij zal verkend worden of deze taken bij wijze van experiment uitsluitend aan de nieuwe provincie kunnen worden toebedeeld.

¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 047, nr. 16.

De provincies Friesland, Gelderland en Limburg brengen in hun zienswijzen naar voren dat taken van het Rijk niet exclusief mogen worden toebedeeld aan de nieuwe provincie, omdat daarmee ongelijk(waardig)heid tussen provincies wordt gecreëerd; overheveling van rijkstaken zou voor alle provincies moeten gelden. Zoals verwoord in de reactie op de motie-Vliegenthart¹⁸ kiest het kabinet echter voor een gebiedsgerichte benadering. De (regio)specifieke opgaven in de nieuwe provincie, zoals geschetst in paragraaf 2.1, geven voor het kabinet aanleiding om te bezien welke specifieke taken (alleen) toebedeeld kunnen worden aan de nieuwe provincie. Wanneer in andere delen van het land in de toekomst gekozen wordt voor de vorming van provincies nieuwe stijl, dan ligt het in de rede ook daar op maat een vergelijkbare taaktoebedeling te realiseren.

De nieuwe, specifieke instrumenten moeten bijdragen aan een effectievere aanpak van maatschappelijke vraagstukken waar het provinciaal bestuur verantwoordelijkheid voor draagt. Inwoners, bedrijven en instellingen moeten er baat bij hebben dat de nieuwe provincie nieuwe taken uitvoert; het gaat om *effectiever* provinciaal bestuur, niet om *méér* provinciaal bestuur. Bij de verkenning van het instrumentarium is het ruimtelijk-economisch profiel van provincies, zoals verwoord in de Bestuursafspraken 2011-2015, leidend geweest. Deze keuze sluit aan bij het belang om een effectieve en efficiënte invulling en uitvoering van overheidstaken door andere overheden te waarborgen. Het toebedelen van instrumenten aan de nieuwe provincie moet logisch zijn en aansluiten bij bestaande, goed functionerende mechanismen en systemen op alle bestuurlijke niveaus. Dit betekent ook dat het kabinet geenszins voornemens is om het gemeentelijke takenpakket of de gemeentelijke autonomie in te perken. Diverse gemeenten (onder andere Schagen, Leusden, Eemnes, Soest) hebben in zienswijzen hierover hun zorgen geuit.

Het is wenselijk dat het Rijk beziet hoe het de nieuwe provincie in staat stelt haar bredere taak en rol op te pakken. Naast overdracht van taken en bevoegdheden, is aan de orde dat het Rijk zich meer bescheiden opstelt en meer overlaat aan het provinciaal bestuur. Ook een vermindering van verantwoording en toezicht hoort daarbij; de nieuwe provincie dient binnen de (inter)nationale kaders zoveel mogelijk autonoom te kunnen handelen. Verantwoording en toezicht mogen provincies niet de mogelijkheid ontnemen om op regionaal niveau eigen afwegingen en keuzes te maken. Dit betekent dat het Rijk moet 'loslaten' vanuit het besef dat er een democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan is dat (horizontaal) verantwoording aflegt aan een volksvertegenwoordiging. Verantwoording hangt vaak samen met de uitvoering van Europese regelingen zoals Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water. Het kabinet zal bovenop deze regelingen geen aanvullende eisen stellen (de zogeheten 'nationale koppen').

Het instrumentarium van de nieuw te vormen provincie reikt verder dan alleen (wettelijke) taken en bevoegdheden. Het gaat juist ook om rolneming en *de manier waarop* taken worden uitgevoerd: hoe treedt het provinciaal bestuur vraagstukken tegemoet en hoe worden coalities met andere partijen gevormd? Het betreft vragen die samenhangen met de *governance*; de sturing die wordt verkozen om doelen te realiseren. In de nieuw te vormen provincie is sprake van veel complexe verdelingsvraagstukken (o.a. Schiphol-Lelystad, Markermeer en een majeure woningbouwopgave). Bij dergelijke vraagstukken zijn veel partijen betrokken met verschillende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De provincie heeft de verantwoordelijkheid (rol) om op regionaal niveau de regie in handen te nemen; door initiatieven te nemen, samenwerking met de andere partijen, zoals de grote steden, te

¹⁸ Kamerstukken I, 2012/13, CII, 33 400, nr. B.

zoeken en twistpunten te beslechten door knopen door te hakken. Deze factoren zijn, bijvoorbeeld in de MIRT-omgeving (zie onderstaand tekstkader), belangrijk om tot succes te komen. Niet zozeer de formele, institutionele benadering van taken en bevoegdheden is doorslaggevend, maar het nemen van regie om processen van samenwerking en besluitvorming in te richten.

Met onderstaand instrumentarium geeft het kabinet de nieuwe provincie ruimte en vertrouwen; de Noordvleugelprovincie wordt geëquipeerd en gepositioneerd als krachtig regionaal gebiedsregisseur, passend bij het ruimtelijk-economisch profiel en de provinciale opgaven in dit complexe gebied. De nieuwe provincie kan zodoende meerwaarde creëren die bijdraagt aan de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de hele provincie. Het instrumentarium voor de Noordvleugelprovincie geldt voor de periode vanaf inwerkingtreding van de nieuwe provincie.

1. Experiment gemeentelijke herindeling;
2. Experiment bevoegdheid opleggen bestuurskrachtonderzoek;
3. Pilot topsectoren in de regio;
4. Regiostimulering en individuele bedrijfsvoorlichting in samenwerking met de Kamer van Koophandel in relatie tot regionaal economisch beleid;
5. Directe inbreng in grootstedelijke verkeers- en vervoersvraagstukken via samenwerking met of positie in de vervoerregio;
6. Stevigere positionering in MIRT omgeving;
7. Intensivering samenwerking met Rijkswaterstaat op beheer en onderhoud en verkeersmanagement in infrastructuur;
8. Gezamenlijke aanpak Hoofdwatersysteem;
9. Deelname aan Omgevingsraad Schiphol;
10. Pilot geluidnormering Noordzeekanaalgebied;
11. Provinciale rol bij Staatsbosbeheer.

1. Experiment gemeentelijke herindeling

Het kabinet houdt vast aan het uitgangspunt van gemeentelijke herindelingen van onderop. Maar, in de Noordvleugelprovincie wordt een experiment gestart waarbij de nieuwe provincie de mogelijkheden krijgt om te interveniëren bij bestuurlijke knelpunten. De minister zal voorstellen tot gemeentelijke herindeling vanuit de Noordvleugelprovincie overnemen, tenzij deze niet voldoen aan de Wet algemene regels herindeling. Zo nodig wordt het Beleidskader gemeentelijke herindeling daarop aangevuld. Hiermee wordt de zelfstandigheid van de provincie bij het realiseren van een gemeentelijke herindeling vergroot.

2. Experiment bevoegdheid opleggen bestuurskrachtonderzoek

De verantwoordelijkheid voor het op orde houden van gemeentelijke bestuurskracht ligt bij gemeenten. Provincies hebben een verantwoordelijkheid omtrent het waarborgen van de kwaliteit van het lokaal bestuur. Een bestuurskrachtonderzoek vindt thans alleen plaats met instemming van de betrokken gemeente(n). Het kan hierdoor voorkomen dat in een gemeente of regio geen bestuurskrachtonderzoek plaatsvindt, terwijl de provincie vanuit haar wettelijke taak sterke aanwijzingen heeft dat er wel aanleiding voor is. Specifiek voor deze gevallen wordt in de Noordvleugelprovincie een experiment gestart waarbij de provincie gemeenten kan verplichten deel te nemen aan een bestuurskrachtonderzoek.

3. Pilot topsectoren in de regio

De Noordvleugelprovincie en het Rijk delen de ambitie om het Midden- en Kleinbedrijf te versterken, het innovatieve bedrijfsleven te stimuleren en cross-overs tussen sectoren te faciliteren. Voor de Noordvleugelprovincie wordt hiertoe in een pilot met de Economic Boards van Utrecht, Amsterdam en Almere en in samenwerking met de topteams van de topsectoren een gezamenlijke aanpak ontwikkeld voor wederzijdse versterking van het topsectorenbeleid en het regionaal economisch beleid. Dit biedt kansen voor de Economic Boards om gezamenlijk toe te werken naar een Economic Board op Noordvleugelniveau.

In andere regio's in Nederland hebben Rijk en regio een gezamenlijk ondersteunend instrument in de vorm van een regionale ontwikkelingsmaatschappij. Als de Noordvleugelprovincie een dergelijk, robuust en levensvatbaar vormgegeven (financierings)instrument wil inzetten, zal het Rijk het verzoek om hierin financieel (mede) te participeren bezien.

4. Regiostimulering en individuele bedrijfsvoorlichting in samenwerking met de Kamer van Koophandel in relatie tot regionaal economisch beleid

De Kamers van Koophandel en Syntens bundelen per 1 januari 2014 de krachten voor ondernemend Nederland en zijn vanaf 1 januari 2014 samen in één nieuwe Kamer van Koophandel (KvK). De nieuwe provincie is een belangrijke regionale stakeholder voor de Regioraad van de KvK. De Regioraad is primair verantwoordelijk voor de inhoudelijke programmering van de regionale activiteiten van de KvK.

Door de reorganisatie bij de KvK zijn er slechts beperkt financiële middelen om de taken uit te voeren en is het noodzakelijk dat er prioriteiten gesteld worden. De KvK zal zich daarom veel minder dan in het verleden bezighouden met regiostimulering en individuele bedrijfsvoorlichting. Mocht er bij het regionale bedrijfsleven behoefte bestaan aan dergelijke werkzaamheden, dan kan de Noordvleugelprovincie een belangrijke rol vervullen om dit in afstemming met de KvK te organiseren en gebundeld en toegankelijk te maken voor het regionale bedrijfsleven.

Verder is recent afgesproken om te bezien hoe regionale en nationale dienstverlening aan het Midden- en Kleinbedrijf en financiële innovatiestimulering van het Midden- en Kleinbedrijf beter gestroomlijnd kan worden. De Noordvleugelprovincie kan hierin een belangrijke rol spelen.

5. Directe inbreng in grootstedelijke verkeers- en vervoersvraagstukken via samenwerking met of positie in de vervoerregio¹⁹

Na de afschaffing van de Wgr-plusregio's per 1 januari 2015 krijgt het provinciaal bestuur, via de samenwerking in de vervoerregio, directe inbreng bij grootstedelijke verkeers- en vervoersvraagstukken. Het provinciaal bestuur werkt daarin vanuit haar brede provinciale profielrol aan bereikbaarheid samen met de gemeenten in de vervoerregio. Ook kan de provincie zo direct zorgen voor de afstemming met het regionaal openbaar vervoer in het omliggende gebied. De provincies zullen een betekenisvolle positie hebben in of in samenwerking met de vervoerregio, zodat de provincies hun nieuwe rol goed kunnen invullen. Daarvoor is geen zware samenwerkingsconstructie nodig. De samenwerking kan in goed overleg licht en flexibel worden gehouden. Het Rijk brengt geen andere taken of middelen onder bij de vervoerregio dan nu in het wetsvoorstel tot afschaffing van de Wgr-plusregio's worden

¹⁹ De constructie vervoerregio geldt niet alleen voor de nieuwe provincie, maar ook voor de provincie Zuid-Holland voor wat betreft het gebied van de huidige stadsregio's Rotterdam en Haaglanden.

genoemd. De middelen uit de BDU die nu naar de provincie stromen ten aanzien van het gebied buiten de huidige stadsregio/toekomstige vervoerregio, blijven (via het Provinciefonds) rechtstreeks naar de provincie gaan. Dat geldt ook in het geval gemeenten buiten de stadsregio/vervoerregio besluiten om toe te treden tot de vervoerregio.

6. Stevigere positionering in MIRT omgeving

Na de start van de Noordvleugelprovincie wordt aangevangen met een stapsgewijze versterking van de positie van deze nieuwe provincie samenhangend met activiteiten, die nu nog vaak door het Rijk worden opgepakt. Aldus wordt – in aansluiting op de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte - bevorderd dat de bereikbaarheidsopgaven en bredere ruimtelijk-economische opgaven in samenhang worden opgepakt. Het Rijk richt zich primair op de nationale belangen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

De versterking van de rol van de Noordvleugelprovincie betreft:

I. De nieuwe provincie wordt het primaire aanspreekpunt voor het Rijk en treedt op als regionale vertegenwoordiger namens de regio's en de gemeenten bij het periodieke MIRT-overleg. De provincie is delegatieleider namens de regio's, stelt de delegatie samen en zorgt voor mandaat namens de inliggende gemeenten en regio's. De provincie zorgt voor afstemming met omliggende regio's.

II. In de rolverdeling Rijk – Noordvleugelprovincie bij MIRT-onderzoeken/verkenningen wordt per geval gezien aan de hand van scope, problematiek enzovoort of de nieuwe provincie de trekkersrol kan verkrijgen. Daarbij wordt breed gekeken: bereikbaarheid, infrastructuur, ruimtelijke opgaven, regionale economie, inpassing en dergelijke.

III. Bij de nieuwe aanpak 'Bereikbaarheidsopgaven' betekent dit:

- de Noordvleugelprovincie zorgt voor de ruimtelijke vertaling (gekoppeld aan bereikbaarheidsopgaven) en zo nodig doorwerking van de afspraken in de (ruimtelijke) plannen van gemeenten,
- de Noordvleugelprovincie zorgt voor de (aansturing van de) uitvoering van de maatregelen bij de provincie zelf en bij de gemeenten.
- de Noordvleugelprovincie regelt de afstemming met en de bijdragen van regionale of lokale organisaties zoals het bedrijfsleven.
- waar mogelijk werken uitvoerende diensten samen bij de uitvoering van maatregelen.

7. Intensivering samenwerking met Rijkswaterstaat op beheer en onderhoud en verkeersmanagement in infrastructuur

In overleg met de Noordvleugelprovincie zal de bestaande samenwerking tussen Rijkswaterstaat en de huidige drie provincies op het gebied van beheer en onderhoud en verkeersmanagement worden geïntensiveerd/uitgebreid.

Op dit moment wordt verkeersmanagement in nauwe en succesvolle samenwerking uitgevoerd door provincie, Rijkswaterstaat en de grote steden. Voorbeelden van goede samenwerking zijn: het Regionaal Tactisch Team (bekroond met de Wegbeheerders Ontmoeten Wegbeheerderprijs), de Minder-Hinder aanpak via Regioregie (coördinatie door provincie) en de Blauwe Golf (afstemming scheepvaartverkeer en openingstijden van bruggen en sluizen).

Het (verder) intensiveren van samenwerking op het gebied van beheer en onderhoud/verkeersmanagement is kansrijk en kan meerwaarde hebben voor de nieuwe provincie, Rijkswaterstaat en weggebruikers. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende drie thema's:

- *Verkeersmanagement:* Er wordt verkend hoe de samenwerking op het terrein van verkeersmanagement in de toekomst uitgebreid/geïntensiveerd kan worden. Een van de opties die voorligt, is een gezamenlijke verkeerscentrale.
- *Uitwisseling contracteringskennis:* Rijkswaterstaat en de nieuwe provincie wisselen contracteringskennis die in de afgelopen jaren is opgedaan bij het toepassen van nieuwe contractvormen in de Grond-, weg- en waterbouw (o.a. grotere contracten, functionele specificaties).
- *Verkenning gezamenlijke contracten voor beheer en onderhoud:* Gezamenlijk zullen Rijkswaterstaat en de nieuwe provincie de mogelijkheden onderzoeken voor een gezamenlijke inkoop en marktbenadering. Dit creëert schaalvoordelen en kan zowel Rijkswaterstaat als de nieuwe provincie financieel voordeel opleveren. Bijvoorbeeld een gezamenlijk onderhoudscontract voor een deel van het netwerk in de nieuwe provincie (bijvoorbeeld complete Kop van Noord-Holland).

8. Gezamenlijke aanpak Hoofdwatersysteem

Het Rijk is gestart met het opstellen van een nieuw Beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren (BPRW 2015 - 2021) waaronder het Markermeer en het IJsselmeer vallen. Het Rijk stelt een ontwerpplan op en voert hierover overleg met diverse partijen. Ter borging van de integraliteit en kwaliteit biedt het Rijk aan dat het proces van het BPRW zodanig wordt ingericht dat – naast de waterbeheerders – ook de provincies intensief zullen worden betrokken zodat hun bredere agenda op het gebied van recreatie, natuur en toerisme vroegtijdig en volwaardig ingebracht kan worden. Binnen het BPRW kan het gebiedsdeel voor het IJsselmeergebied in gezamenlijkheid worden opgesteld.

9. Deelname aan Omgevingsraad Schiphol

Het nationale belang van Schiphol wordt en blijft geborgd door een rijksverantwoordelijkheid ten aanzien van onder andere de exploitatie van Schiphol, de vormgeving van het hinderbeleid en de vormgeving van het ruimtelijke beperkingenbeleid. De Omgevingsraad Schiphol heeft een bovenregionaal karakter (werkgebied beslaat naast het gebied van de nieuwe provincie ook een deel van het grondgebied van Zuid-Holland) en geeft op strategisch niveau invulling aan het balanceren tussen de ontwikkeling van de luchtvaart, hinderbeperkende maatregelen en het vergroten van de leefkwaliteit rondom Schiphol. Het product van de Omgevingsraad is in alle gevallen een advies aan het kabinet in haar rol als bevoegd gezag (Luchtvaartwet). De provincie is deelnemer aan de Omgevingsraad. Gedeputeerde Staten zijn daarmee nu en in de toekomst in staat de adviezen van de Omgevingsraad te vertalen naar haar eigen bevoegdheden.

10. Pilot geluidnormering Noordzeekanaalgebied

In de geluidwetgeving is opgenomen dat het bevoegd gezag (doorgaans de gemeente) voor woningbouw nabij de zeehavens onder voorwaarden een ruimere geluidsnorm kan

hanteren dan elders. Met deze 'zeehavenonthefing' kan het bevoegd gezag in deze gebieden soepeler omgaan met de ruimtelijke mogelijkheden voor woningbouw. Van deze mogelijkheid wordt voor het Noordzeekanaalgebied al gebruik gemaakt. Daarnaast hebben gemeenten op grond van de Stad & Milieu-benadering de ruimte om, mits goed gemotiveerd, zelfs nog boven de toegestane maximale waarde uit te gaan; dat geldt voor zowel de reguliere maximale waarde als voor de reeds verhoogde maximale waarde ingevolge de 'zeehavenonthefing'. Ook die mogelijkheid tot flexibiliteit is al vastgelegd in wetgeving. Het instrumentarium van de Omgevingswet zal te zijner tijd bevorderen dat gebiedsgerichte besluitvorming (zoals die rond het Noordzeekanaalgebied) op nog integralere wijze vorm kan krijgen. De mogelijkheden die de huidige Crisis- en Herstelwet biedt voor experimenten om bijvoorbeeld tijdelijk af te wijken van onder andere geluidnormeringen worden daarbij betrokken.

Recent hebben het Rijk en de decentrale overheden een gezamenlijke visie voor het Noordzeekanaalgebied opgesteld. Aansluitend bij die visie zal de regio samen met het Rijk een pilot starten om te bevorderen dat de mogelijkheden voor flexibiliteit en afweging die de diverse wettelijke kaders bieden, optimaal worden benut. Naast bijvoorbeeld de 'zeehavenonthefing' uit de Wet geluidhinder zijn daarbij met name de Crisis- en Herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering van belang. Een concrete praktijksituatie binnen het gebied waarop genoemde visie betrekking heeft, zal het vertrekpunt vormen voor de pilot.

11. Provinciale rol bij Staatsbosbeheer

De provincies hebben belang bij goede samenwerking met beheerders van grote terreinen om de provinciale kerntaak geïntegreerd te kunnen uitvoeren. Hiertoe hebben de provincies met verschillende grote terreinbeheerders al een goede samenwerking over de integrale afstemming van het beheer. De provincies hebben bewezen in staat te zijn om het samenwerkingsproces te faciliteren en tot een goed resultaat te brengen.

De Noordvleugelprovincie heeft - evenals de andere provincies - de regierol bij gebiedsprocessen. Vanuit deze rol zal de Noordvleugelprovincie samen met de grote terreinbeheerders, waaronder Staatsbosbeheer, afspraken maken over een constructieve samenwerking bij het gecoördineerd beheer van de terreinen.

De staatssecretaris van Economische Zaken is voornemens om met Staatsbosbeheer afspraken te maken over hun coöperatieve en constructieve bijdrage aan deze gebiedsprocessen, vanuit een streven naar efficiencywinst en kwaliteitsverbetering (grotere eenheden).

Inhoudelijke agenda Noordvleugelprovincie

Naast inzicht in het instrumentarium van de nieuwe provincie is het van belang een helder beeld te hebben van de huidige en toekomstige provinciale opgaven in de noordvleugel van de Randstad. Daarbij is het noodzakelijk om voorbereidingen te treffen teneinde de nieuwe provincie een goede startpositie te verschaffen. Het kabinet acht het derhalve wenselijk om, parallel aan de procedure tot samenvoeging, een inhoudelijke agenda voor de nieuw te vormen provincie op te stellen. De drie huidige provincies hebben in dit proces het voortouw, vanwege hun kennis en ervaring met de provinciale

praktijk en regionale vraagstukken en hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de provinciale taken. Het kabinet is bereid dit proces te ondersteunen. De inhoudelijke agenda vormt het startpunt voor de nieuwe provincie.²⁰ In procedures voor gemeentelijke herindeling wordt door de bestaande gemeenten, in aanloop naar de nieuwe gemeentelijke organisatie, meistens een vergelijkbaar traject opgestart. Het is aan het bestuur van de nieuwe provincie om – mede op basis van de inhoudelijke agenda - de politiek-bestuurlijke keuzes te maken. Het kabinet treedt in overleg met de drie huidige provincies om, in aanloop naar de totstandkoming van de nieuwe provincie, de vorming van een inhoudelijke agenda te ondersteunen.

2.3 Vermindering bestuurlijke drukte

Het verminderen van bestuurlijke drukte is een derde argument voor de samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Dit thema is ook in vele zienswijzen (van onder andere de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en de gemeenten Haarlem, Lelystad, Lopik en Noordoostpolder) genoemd.

Bestuurlijke drukte is een begrip dat zich moeilijk (eenduidig) laat definiëren, mede doordat het op verschillende manieren wordt beleefd. Dit blijkt ook uit de ontvangen zienswijzen. Sommige partijen ervaren bestuurlijke drukte als probleem; andere partijen juist als onvermijdelijk of als oplossing. Afstemming, overleg en onderhandeling horen bij het openbaar bestuur. Tegelijk komt in onderzoeken en verkenningen, geschetst in hoofdstuk 4, naar voren dat de provincies in de Randstad (en de partijen waar zij mee samenwerken) last hebben van teveel onnodige bestuurlijke drukte. Teisman wijst in zijn studie op de veelheid van overleggen en overlegstructuren die tijd en aandacht van bestuurders vragen.²¹ Engels en Fraanje definiëren – met referentie aan de commissie-De Grave - bestuurlijke drukte als een bestuurlijke constellatie die als geheel ingewikkeld en onoverzichtelijk is en een versnippering van taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, middelen en meerdere bestuursfilosofieën kent met als gevolg een hoge bestuurlijke inspanning en afstemming die niet leidt tot evenredig hoge resultaten en effecten.²²

Bestuurlijke drukte hangt enerzijds samen met een gebrek aan eenduidig bestuurlijk eigenaarschap; teveel partijen bemoeien zich met een onderwerp, zonder dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor het geheel. Teveel bestuurlijke drukte en gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap beperken de snelheid van handelen. Dit kan deels worden opgelost door duidelijke afspraken te maken over de taken en de bevoegdheden van bestuurslagen (zie paragraaf 2.2).

Anderzijds ontstaat bestuurlijke drukte door de complexiteit van –in dit geval- provinciale vraagstukken en de aanwezigheid van een groot aantal bestuurlijke actoren daarbij. Kenmerkend voor de provinciale vraagstukken in de drie provincies is dat afstemming, overleg en onderhandeling met veel actoren noodzakelijk is, des te meer, omdat de opgaven steeds vaker provinciegrensoverschrijdend zijn (zie paragraaf 2.1).

²⁰ Mede naar aanleiding van de motie 'inhoudelijke agenda Noordvleugel' van de leden Voortman en Schouw, Kamerstukken II 2012/13, 33 047, nr. 16.

²¹ Teisman *cs.*, *Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad (2005)*.

²² Engels en Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland: historie, grondslagen, werking en debat (2013)*.

De aard van de opgaven en de veelheid aan belangen en actoren leidt tot tegenstrijdige inzet en besluitvorming (hindermacht). Als gevolg hiervan slagen de provincies er op dit moment alleen of via samenwerking niet in om tot een doortastende aanpak te komen.

Met de samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht pakt het kabinet de onnodige bestuurlijke drukte en dichtheid in dit deel van ons land concreet aan. Ook zijn er geen hulpstructuren (samenwerkingsverbanden) meer nodig tussen de drie bestaande provincies. Hierdoor kan sneller, eenduidiger en beter worden bestuurd. Het kabinet is van mening dat de provinciale samenvoeging een positief effect heeft op de vermindering van bestuurlijke drukte. Na samenvoeging is geen afstemming meer nodig tussen drie provincies en behoren tegenstrijdigheden in het beleid van de drie provincies (zie paragraaf 2.1) tot het verleden. De provinciale opgaven worden eenduidiger tegemoet getreden.

Dat betekent geenszins dat afstemming, overleg en onderhandeling, zowel intern als met andere partijen, niet meer nodig zijn. Juist voor een provinciaal bestuur dat zijn taken vervult in een complexe omgeving met krachtige samenwerkingspartners (grote steden, internationale bedrijfsleven) en tegengestelde belangen is een goede *governance* van belang om tot resultaten te komen. In hun zienswijzen refereren de provincies Flevoland, Overijssel en Zuid-Holland, de gemeenten in de regio Alkmaar en Eemnes aan het belang van netwerksturing. Het kabinet onderschrijft dit, mede omdat – zoals opgemerkt in de zienswijzen van de drie provincies – de ruimtelijk-economische dynamiek zich nooit helemaal bestuurlijk laat begrenzen. Tegelijk is het kabinet van mening dat verbetering van de governance met de huidige provincies maar beperkt mogelijk is, vooral vanwege de gebrekkige aansluiting van hun schaalniveau bij de provinciale opgaven in het gebied (zie paragraaf 2.1). Op een schaalniveau beter passend bij de opgaven en vanuit een versterkte positie (zie paragraaf 2.4) is het provinciaal bestuur beter in staat om de noodzakelijke procesvoering bij netwerksturing vorm te geven om vervolgens – samen met andere partijen – tot besluitvorming te komen.

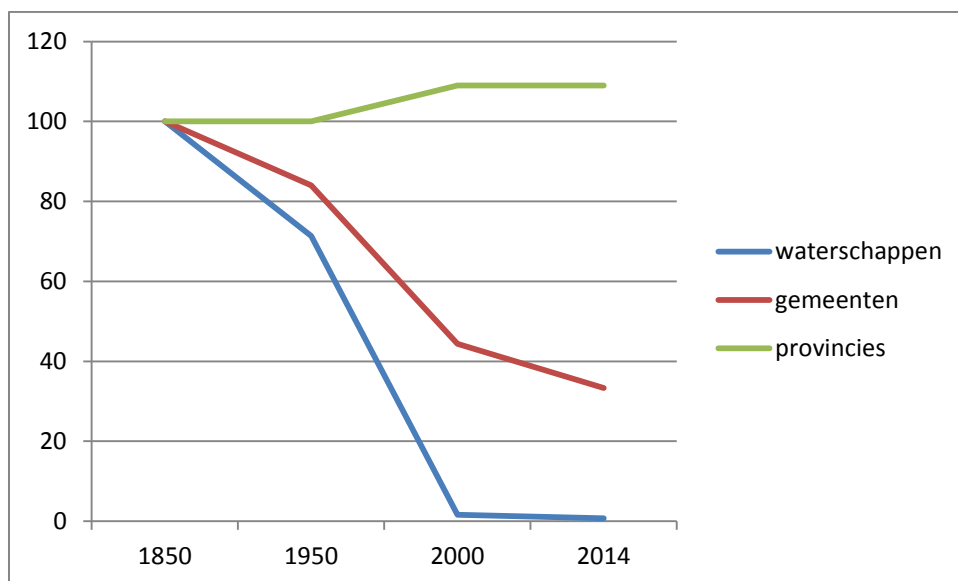
2.4 Duidelijke positie en partnerschap

Duidelijke positionering en partnerschap ten opzichte van andere partijen en actoren is het vierde argument voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Om als regionaal gebiedsregisseur goed te kunnen functioneren en effectief te zijn is het belangrijk dat de nieuwe provincie een duidelijke en stevige positie heeft ten opzichte van andere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Uit de voorbeelden die zijn opgenomen in paragraaf 2.1 en verscheidene studies (zie hoofdstuk 4) blijkt dat het provinciaal bestuur beter gepositioneerd dient te worden om maatschappelijke vraagstukken effectief aan te pakken. Dat deze constatering nog steeds actueel is blijkt uit een analyse van de Economic Board Utrecht, de gemeenten Utrecht en Amersfoort, de provincie Utrecht, de drie Kamers van Koophandel, de Universiteit Utrecht en het UWV. Deze partijen constateren dat het ontbreken van een heldere positionering één van de zwakke punten is van de provincie Utrecht.²³

Gemeenten en waterschappen

²³ Economic Board Utrecht et. al. *Trend- en SWOT-analyse provincie Utrecht (2013)*.

Waar de schaal van gemeenten en waterschappen de afgelopen decennia substantieel is toegenomen,²⁴ is de schaal van provincies sinds 1848 niet gewijzigd²⁵ (zie onderstaande grafiek). Door de Raad voor het Openbaar Bestuur²⁶ wordt aanvullend gewezen op de tendens dat gemeenten steeds meer samenwerken in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (verlengd lokaal bestuur). Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat er op lokaal niveau minder entiteiten overblijven, die door samenwerking en samensmelting bovendien steeds krachtiger worden. De provincies kunnen daar in mindere mate een heldere, krachtige rol tegenover stellen. Engels en Fraanje spreken in dit verband over meerdere bestuurslagen die 'dringen op een krap speelveld'.²⁷



Grafiek 1: Index met betrekking tot het aantal gemeenten, provincies en waterschappen. 1850 = 100 (3500 waterschappen, 1209 gemeenten en 11 provincies).

Tijdens de open-overlegfase en ook in zienswijzen hebben gemeenten (onder andere Amersfoort, Hilversum, Hollands Kroon) ingebracht dat de huidige provincies door de bovengenoemde veranderingen te dicht op (samenwerkende) gemeenten functioneren. Een discussie over provinciale schaalvergroting wordt dus zinvol geacht. Enkele gemeenten zoals Texel, Baarn en Rhenen wijzen er op dat de huidige korte lijnen tussen het provinciaal en gemeentelijk bestuur behouden moeten blijven.

Het kabinet vindt dat lokale aangelegenheden de verantwoordelijkheid zijn van gemeenten. Uit de businesscase komt naar voren dat de nieuwe provincie op een hoger schaalniveau naar verwachting minder op details zal sturen. Er ontstaat zodoende meer ruimte voor gemeenten om hun lokale taken uit te voeren.²⁸ Een zekere distantie van het provinciaal bestuur ten opzichte van het lokaal bestuur acht het kabinet belangrijk, ook

²⁴ In 1848 waren er 1209 gemeenten, 3500 waterschappen en 11 provincies op 1 januari 2014 waren er 403 gemeenten, 24 waterschappen en 12 provincies.

²⁵ De enige verandering is de oprichting van een twaalfde provincie (Flevoland) in 1986

²⁶ Raad voor het openbaar bestuur. Einde van het blauwdruk-denken (2010)

²⁷ Engels en Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland: historie, grondslagen, werking en debat* (2013), p. 92.

²⁸ De gemeente Beemster refereert in dit verband in haar zienswijze aan de sturing van de provincie op bestemmingsplannen, die behoren tot het gemeentelijk domein. De gemeente Beemster vindt dat provinciaal beleid nu de overhand krijgt boven lokaal maatwerk.

vanwege de verantwoordelijkheid die de provincie heeft voor de versterking van de kwaliteit van het lokaal bestuur en haar taak van interbestuurlijk/financieel toezichthouder. Met de decentralisatie van taken in het sociaal domein van het Rijk naar gemeenten - en de financiële gevolgen die dat met zich meebrengt - zal het belang van een professionele rolinvulling van het provinciaal bestuur naar gemeenten verder toenemen.

Tegelijk is het evident dat de nieuwe provincie, als regionaal gebiedsregisseur, bij het aanpakken van regionale vraagstukken goed moet samenwerken met gemeenten en waterschappen (zie ook paragraaf 2.3 waarin het belang van een goede governance wordt benadrukt). De nieuwe provincie moet een balans vinden tussen professionele afstand en nabijheid. Het kabinet heeft er vertrouwen in dat de korte lijnen tussen provincie, gemeenten en waterschappen, daar waar dat nodig is, behouden zullen blijven.

Het grootstedelijk gebied

Het grootstedelijk gebied heeft baat bij krachtige provincies en omgekeerd. Het kabinet vindt het belangrijk dat de gemeenten en provincies vanuit complementariteit werken aan de gemeenschappelijke ruimtelijk-economische opgaven en versterking van de internationale concurrentiepositie. Een ieder heeft daarbij eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden. In de Noordvleugel werken de provincies en gemeenten met elkaar samen aan onder andere de integrale ontwikkeling van Almere (RRAAM), het Noordzeekanaalgebied en de economische actieagenda Noordvleugel.

De noodzakelijke samenwerking tussen provincies en gemeenten in dit gebied vergt veel tijd. In het grootstedelijk gebied functioneren provincies en gemeenten dicht op elkaar. De commissie-Geelhoed constateerde ruim tien jaar geleden al een hoge mate van bestuurlijke dichtheid in de Randstad, met als voorbeeld de stad Utrecht, stadsgewestelijk Utrecht en de provincie Utrecht.²⁹ De bestuurlijke dichtheid leidt tot concurrentie tussen bestuurslagen, met als gevolg een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, gebrek aan eigenaarschap en teveel bestuurlijke drukte. In de Noordvleugel van de Randstad wordt dit versterkt omdat het gebied is verdeeld over drie provincies. Het provinciaal bestuur treedt niet op als één partij. Engels en Fraanje constateren dat er sprake is van een gecompliceerde relatie tussen de provincies en de grootste steden.³⁰

Het belang van metropolitane gebieden, zoals de Metropoolregio Amsterdam, neemt toe. De ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Metropoolregio heeft invloed op de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel en Nederland als geheel. In de Metropoolregio Amsterdam is veel dynamiek en er ontstaan complexe vraagstukken op het terrein van onder meer ruimte, infrastructuur, verkeer en vervoer, milieu, natuur en recreatie. Dit zijn thema's waarvoor de provincies ordenende verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, maar waar de (samenwerkende) gemeenten in de metropolitane gebieden eigen agenda's en ambities formuleren. De (samenwerkende) gemeenten in de metropolitane gebieden hebben evenzo een eigenstandige positie en een intensieve samenwerkingsrelatie met het Rijk. De huidige provincies hebben moeite om onder deze

²⁹ Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw (2010)*.

³⁰ Engels en Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland: historie, grondslagen, werking en debat (2013)* p. 94.

omstandigheden hun meerwaarde te laten zien; zij zijn binnen de grootstedelijke gebieden zoekende naar een onderscheidende rol en positie.

In diverse zienswijzen (Noord-Holland, Zuid-Holland, Almere, Zaanstad, regio Amstelland-Meerlanden) is gerefereerd aan het belang van een goede samenwerking tussen de nieuwe provincie en de Metropoolregio Amsterdam. Het kabinet onderschrijft dit belang. Provincie en gemeenten moeten vanuit complementariteit werken. Alleen door samen te werken vanuit een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van het gebied kan worden gewerkt aan de versterking van de ruimtelijk-economische ontwikkeling. De samenvoeging van de drie provincies zorgt ervoor dat het provinciaal bestuur in het gebied eenduidiger handelt. De nieuwe provincie zal vanuit een stevigere positie, haar rol van gebiedsregisseur vervullen. Er ontstaat hierdoor meer evenwicht in de verhouding tussen de provincie en het grootstedelijk gebied. Dit is een belangrijke voorwaarde om de samenwerking te intensiveren.

Een specifiek thema waarvoor de samenwerking tussen provincie en gemeenten belangrijk is betreft het verkeer en vervoer in de grootstedelijke gebieden. Door deelname aan de beoogde vervoerregio's zullen de betrokken provincies, beter dan nu, in staat zijn om - samen met de gemeenten - te zorgen voor goed verkeers- en vervoersbeleid in de grootstedelijke regio's met hun aangrenzende gebieden. Daarmee wordt ook de relatie met het provinciale ruimtelijk-economisch beleid versterkt. Onderstaand wordt, mede naar aanleiding van opmerkingen tijdens het open overleg en de zienswijzen op het herindelingsontwerp, nader ingegaan op de vorming van vervoerregio's.

Parallel aan de terinzagelegging van het herindelingsvoorstel voor samenvoeging van de drie provincies heeft het kabinet het wetsvoorstel tot opheffing van de Wgr-plusregio's aangeboden voor parlementaire behandeling. Met dit wetsvoorstel wordt een einde gemaakt aan de verplichte samenwerking in de acht Wgr-plusregio's. De belangrijkste taak van de Wgr-plusregio's, het regionale verkeer en vervoer, wordt overgedragen aan de provincie. Hierop wordt een uitzondering gemaakt voor de Wgr-plusregio's Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. In deze gebieden voorziet het wetsvoorstel in twee op te richten vervoerregio's. Dit zijn samenwerkingsplatforms die de regionale overheden zelf inrichten. Via de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU) zal het Rijk de middelen verstrekken aan de beide vervoerregio's.

Gedurende de fase van open overleg en ook in de zienswijzen is veel aandacht gevraagd voor de toekomstige organisatie van de verkeers- en vervoerstaak in de grootstedelijke regio's Amsterdam/Almere en Utrecht. Bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincies en gemeenten nemen daarbij verschillende standpunten in. Provincies (Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland) zijn tegen de vorming van vervoerregio's. Zij vinden dat het leidt tot gebrekkige democratische legitimatie, een toename van de bestuurlijke drukte en aantasting van de samenhang in het provinciale kerndomein. Met name de gemeenten in en rondom de grootstedelijke gebieden (onder andere Almere, Zaanstad, Beemster, Landsmeer, Amstelland-Meerlanden Overleg) zijn voorstander van de vorming van vervoerregio's. Zij refereren aan het belang van voortzetting van de goed functionerende intergemeentelijke samenwerking in de grootstedelijke gebieden om de specifieke verkeers- en vervoersvraagstukken aldaar effectief te kunnen aanpakken.

Enkele gemeenten in de regio Utrecht (onder andere Utrecht, Houten, Stichtse Vecht, IJsselstein) bepleiten in hun zienswijzen dat het gebied onderdeel moet worden van de vervoerregio in de Noordvleugel.

Idealiter worden taken uitgevoerd binnen de rechtstreeks democratisch gelegitimeerde bestuurlijke hoofdstructuur. Dat is ook de reden dat de Wgr-plusregio's worden afgeschaft; het kabinet wil terug naar een bestuurlijke structuur van drie bestuurslagen. Daarmee worden de taken, bevoegdheden en financiële middelen overal in beginsel gelijk georganiseerd. Voor wat betreft verkeer en vervoer werkt het provinciaal bestuur vanuit haar brede provinciale profielrol aan bereikbaarheid van stedelijke- en plattelandsgebieden, samen met de gemeenten in de verschillende regio's. Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat specifieke oplossingen nodig kunnen blijven om adequaat in te spelen op actuele, complexe vraagstukken. Bij de afschaffing van de Wgr-plusregio's doet zo'n situatie zich voor ten aanzien van de verkeers- en vervoerstaken in de twee grootstedelijke gebieden rond Amsterdam-Almere en Rotterdam-Den Haag. De complexiteit van het fijnmazige vervoer in deze gebieden, tezamen met het feit dat het hier gaat om twee krachtige grootstedelijke regio's, maakt dat in deze gebieden is gekozen voor vervoerregio's: samenwerkingsplatforms die door gemeenten en provincie worden ingericht. Het provinciaal bestuur krijgt, via de samenwerking in de vervoerregio, directe inbreng bij grootstedelijke verkeers- en vervoersvraagstukken.

Het kabinet is niet voornemens de uitvoering van andere taken of andere middelen bij de vervoerregio's te beleggen dan nu in het wetsvoorstel afschaffing van de Wgr-plusregio's zijn benoemd. Het kabinet is ook niet van plan om voor een ander gebied taken of middelen aan te wijzen dan voor het gebied van de drie huidige stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Haaglanden. Gemeenten buiten deze gebieden kunnen meedoen aan dit samenwerkingsplatform, maar het is de provincie die bepaalt of de provinciale verkeers- en vervoerstaken en middelen aan de vervoerregio's worden toegevoegd. De provincies beschikken immers aldaar over de verkeers- en vervoersgelden.

Voor wat betreft de regio Utrecht kiest het kabinet voor overheveling van bevoegdheden en middelen op het terrein van verkeer en vervoer van Bestuur Regio Utrecht (BRU) naar de provincie Utrecht, zodat ook daar de bestuurlijke hoofdstructuur wordt hersteld. Bundeling met de vervoerregio Amsterdam/Almere ligt hier niet voor de hand, omdat het verkeer en vervoer tussen de grootstedelijke gebieden Utrecht en Amsterdam/Almere primair verloopt via rijksinfrastructuur (rijkswegen en spoor).

Voor een nadere toelichting op de overwegingen van het kabinet wordt verwezen naar het wetsvoorstel voor afschaffing van de Wgr-plusregio's.³¹ Naar verwachting treedt dit wetsvoorstel op 1 januari 2015 in werking.

Rijksoverheid

³¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 659, nr. 3.

In paragraaf 2.2 is geschetst hoe het kabinet het instrumentarium van de nieuwe provincie wil vormgeven. Behalve nieuwe instrumenten gaat het om het bieden van meer ruimte voor gelegitimeerde keuzes op provinciaal niveau en het beperken van verantwoording en het voorschrijven van nationale kaders voor regionale vraagstukken. Het kabinet gaat er vanuit dat door versterking van haar bestuurskracht en vergroting van haar schaal de nieuwe provincie beter in staat is om de huidige (en veelal eerder gedecentraliseerde) provinciale taken op een effectievere wijze uit te voeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat de provincie met één gebiedsagenda de regie neemt bij regionale opgaven in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en nadrukkelijker regie voert op de regionale economische ontwikkeling.

De nieuwe provincie is een belangrijke partner van het Rijk. Wanneer de provincie invulling geeft aan een krachtige coördinerende en uitvoerende rol dan kan het Rijk zich bescheidener opstellen en meer overlaten aan de provinciale inzet bij zaken waar Rijk en provincie gezamenlijk aan opgaven werken (bijvoorbeeld het Rijk- en regioprogramma Amsterdam Almere Markermeer). Het Rijk zal zich nog meer kunnen concentreren op de nationale belangen. Hiermee komt het kabinet tegemoet aan wensen die de drie provincies hebben geuit tijdens het open overleg en in hun zienswijzen aangaande de verhouding tussen provincies en het Rijk.

Europese Unie

De ontwikkeling van de Europese Unie geeft in het bijzonder aanleiding om de positie van de provincies te versterken. 'Europa' spitst het beleid – samen met de bijbehorende middelen - steeds meer toe op subnationale eenheden. Binnen de Europese arena is 'de regio' van groeiende betekenis. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt dat de Europese Unie steeds meer een unie van regio's wordt die met elkaar wedijveren op economisch en sociaal terrein.³² In dit krachtenveld moeten de Nederlandse provincies zich in Brussel onderscheidend en effectief kunnen opstellen ten opzichte van concurrerende regio's zoals Noord-Rijn Westfalen (ruim 17 miljoen inwoners).

De relatief kleine omvang van Nederlandse provincies in verhouding tot die van andere Europese regio's werkt in hun nadeel. In andere Europese landen is het middenbestuur vaak al georganiseerd op minimaal hetzelfde schaalniveau als de nieuwe provincie, waardoor zij op dit moment makkelijker een invloedrijke positie kunnen verwerven in Brussel.

De relatief kleine schaal van de huidige provincies heeft er toe geleid dat de Nederlandse provincies samenwerken in het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel. Dit betekent dat er veel afstemming en overleg nodig is om tot een eenduidige agenda in de Europese arena te komen. Na samenvoeging zal het provinciaal bestuur beter in staat zijn om zich krachtig en overtuigend te presenteren en daarmee te onderscheiden van andere gebieden in Europa. Provinciale belangen zullen in Europa beter worden behartigd. Dit levert inhoudelijke (en financiële) voordelen op voor de nieuwe provincie.

Bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld

³² Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013), p.66.

De nieuwe provincie zal met een eenduidige agenda en meer invloed en middelen duidelijker positie kunnen innemen ten opzichte van het (internationale) bedrijfsleven, medeoverheden, kennisinstellingen en het (hoger) onderwijs. Dat is in het bijzonder van belang met betrekking tot de samenwerking met de grote steden, die in de te vormen provincie een belangrijke positie innemen. Het nieuwe provinciaal bestuur zal regionaal, nationaal en internationaal meer invloed en meer middelen aanwenden. Dit komt ten goede aan het stimuleren van (internationale) investeringen en het aanjagen van innovaties door verschillende economische clusters met elkaar te verbinden. Dat hangt overigens niet alleen samen met financiële, maar juist ook met personele middelen en capaciteiten. Uit de businesscase³³ blijkt dat de nieuwe provincie beter in staat zal zijn om meer bestuurlijke en ambtelijke expertise en kennis aan zich te binden. Het nieuwe provinciaal bestuur is daarmee beter in staat om (internationale) bedrijven aan te trekken, hetgeen ten goede komt aan de internationale concurrentiepositie van het gebied.

2.5 Kosten, besparingen en maatschappelijke effecten

De samenvoeging van de drie provincies heeft tot doel om een effectiever bestuur te realiseren; het is geen bezuinigingsoperatie om besparingen voor het Rijk te realiseren. Tegelijk is het van belang om de financiële en maatschappelijke gevolgen die met de samenvoeging van de drie provincies gepaard gaan te wegen in het proces van samenvoeging. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de financiële effecten, die kwantitatief geduid kunnen worden en economische en maatschappelijke effecten die voornamelijk kwalitatief geduid kunnen worden.

Financiële effecten

Op verzoek van de provincies heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de eerste helft van 2013 een businesscase over de samenvoeging van de drie provincies laten uitvoeren door twee externe onderzoeksbureaus. Deze businesscase laat een besparingspotentieel op de bestuurlijke organisatie (gedeputeerde staten en provinciale staten) zien die wordt berekend op 13 miljoen euro. Het besparingspotentieel op het ambtelijk apparaat ligt tussen de 6 miljoen euro en 15 miljoen euro. Het besparingspotentieel op de materiële lasten (voornamelijk huisvesting en overige werkplek-gerelateerde kosten zoals ICT en facilitair management) ligt tussen de 0,8 miljoen euro en 3,3 miljoen euro. De externe onderzoekers berekenen dat de frictiekosten die gepaard gaan met de samenvoeging van de drie provincies liggen tussen de 34 miljoen euro en de 115 miljoen euro (eenmalig). De terugverdientijd van de frictiekosten komt volgens de onderzoekers op circa 4 jaar.³⁴

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

³⁴ Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013)*; de precieze duur van de terugverdientijd is enerzijds afhankelijk van de omvang van de besparingen en anderzijds van de omvang van de frictiekosten.

Hierbij gaat het om een indicatie van de financiële effecten, die bijvoorbeeld samenhangen met de vermindering van het aantal bestuurders, volksvertegenwoordigers en ondersteunend personeel en om de maatschappelijke effecten.³⁵ De uiteindelijke effecten zijn sterk afhankelijk van de keuzes die door het nieuwe provinciaal bestuur worden gemaakt, bijvoorbeeld ten aanzien van de sturingsfilosofie en de inrichting van de ambtelijke organisatie. Derhalve dient opgemerkt te worden dat de effecten die in deze paragraaf zijn opgenomen niet op zichzelf staan en steeds gezien moeten worden in de bestuurlijke en maatschappelijke context.

De precieze omvang van het besparingspotentieel is mede afhankelijk van de keuze voor het organisatiemodel van de nieuwe provincie. In de businesscase zijn in dit kader drie modellen (ofwel samenvoegingsvarianten) uitgewerkt: een centraal model, een regionaal model en een matrixmodel waarin gewerkt wordt met regioteams. In opdracht van de provincie Noord-Holland is een second opinion op deze businesscase uitgevoerd.³⁶ In de zienswijzen van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland wordt naar dit rapport verwezen. Hierbij zij opgemerkt dat in de second opinion niet alleen aandacht is voor de financiële aspecten, maar dat wordt benadrukt dat tegelijk gekeken moet worden naar inhoudelijke, bestuurlijke en maatschappelijke aspecten. Het kabinet onderschrijft deze noodzaak van meervoudige belangenafweging. In onderhavige toelichting op het wetsvoorstel komen de implicaties van de provinciale samenvoeging dan ook in de volle breedte aan bod.

Bij het opstellen van de businesscase zijn keuzes gemaakt, aannames gedaan en is een bandbreedte gehanteerd die de betrouwbaarheid van de uitkomsten beïnvloeden. In de second opinion en in de zienswijzen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht worden hier kanttekeningen bij geplaatst. Deze werkwijze is echter onvermijdelijk; het gaat om een toekomstige situatie zonder precedents. De onderzoekers voor de businesscase zijn bij het opstellen van de businesscase uiterst nauwkeurig te werk gegaan en de door onderzoekers gemaakte keuzes en aannames zijn in het rapport zorgvuldig beredeneerd. Tevens is door het hanteren van een ruime bandbreedte voorzichtigheid betracht bij het trekken van conclusies. Deze nuances zijn ook opgenomen in het rapport van de businesscase.

De huidige drie provincies hebben eind 2011 zelf een extern onderzoeksbureau opdracht gegeven tot uitvoering van een businesscase over de samenvoeging van de bedrijfsvoeringsfuncties van de drie provincies.³⁷ Dit onderzoek uit 2011 laat evenals de businesscase uit 2013 een besparingspotentieel zien. Het onderzoek in opdracht van de

³⁵ Dergelijke effecten betreffen vooral indirecte voordelen en opbrengsten en kunnen kwalitatief geduid worden.

³⁶ Van Twist cs., *De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, een second opinion* (2013).

³⁷ De provincies hebben dit onderzoek op verzoek ter beschikking gesteld ten behoeve van het opstellen van de business case. Zij plaatsen hierbij een aantal kanttekeningen. Zo liggen aan het rapport een aantal harde uitgangspunten ten grondslag die de provincies niet zonder meer onderschrijven, waaronder het uniformeren en standaardiseren van processen en systemen in de drie provincies. Ook wordt uitgegaan van huisvesting van het Shared Service Center op één nieuwe locatie. De provincies zijn van mening dat deze randvoorwaarden te ver van de huidige praktijk staan en daardoor niet realistisch zijn.

drie provincies uit 2011 concludeert dat het samenvoegen van de bedrijfsvoeringsfuncties in één Shared Service Center (SSC) structureel tot een besparing leidt van 12,5 miljoen euro bruto per jaar.³⁸ Dit bedrag is in hoofdzaak opgebouwd uit een besparing van 9,5 miljoen euro op personeel. Het betreft een besparing van 125 full-time equivalent (fte) op een huidig totaal van 600 fte dat momenteel werkzaam is in de bedrijfsvoering. Daarnaast wordt er een besparing verwacht van 1,2 miljoen euro op inkoop/inhuur personeel en 1,8 miljoen euro op aanbestedingen. De kosten voor het realiseren van een 'regieorganisatie' zijn nog niet meegenomen in dit bedrag. Gebeurt dat wel, dan leidt het SSC volgens het onderzoek in 2011 netto tot een structurele besparing van circa 10,8 miljoen euro op jaarbasis. De totale eenmalige investeringskosten bedragen 44 miljoen euro, wat betekent dat de eenmalige investering uiterlijk na vier jaar is terugverdiend.³⁹

Daarnaast zijn besparingen op programma-uitgaven mogelijk, die kunnen oplopen tot 40 miljoen euro. Zowel de onderzoekers van de businesscase als de drie betrokken provincies (zienswijzen) wijzen erop dat dit besparingspotentieel niet zonder meer toegerekend kan worden aan de samenvoeging van de drie provincies en politieke keuzes vergt van het nieuwe provinciebestuur. De onderzoekers merken op dat het behalen van het potentieel afhankelijk is van de taken en bevoegdheden die de nieuwe provincie krijgt en waarschijnlijker is naarmate de Noordvleugelprovincie meer bevoegdheden krijgt. Ook in diverse zienswijzen (met name de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht) wordt op de wenselijkheid van de overheveling van taken en bevoegdheden naar de Noordvleugelprovincie gewezen. In paragraaf 2.2 is hier op ingegaan. Voorts wijzen verschillende partijen erop dat duiding van de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie nodig is om de precieze omvang van de (frictie)kosten en besparingen te kunnen bepalen.

In de second opinion⁴⁰ en ook in de zienswijzen van de drie provincies wordt erop gewezen dat het bij de hierboven genoemde bedragen gaat om verschillende grootheden. Bovendien zijn de mogelijke besparingen op programma-uitgaven met te veel onzekere factoren omkleed om zonder meer opgeteld te kunnen worden bij de besparingen op bestuurlijke, ambtelijke en materiële kosten. Naar aanleiding daarvan zijn deze bedragen apart genoemd en niet bij elkaar opgeteld.

Economische en maatschappelijke effecten

De economische en maatschappelijke effecten van de samenvoeging worden in de businesscase kwalitatief geduoid. Deze effecten vertalen zich vooral in kansen en zijn

³⁸ *Seinstra van de Laar, Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland (2012).*

³⁹ *Seinstra Van de Laar, Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland (2012).*

⁴⁰ *Van Twist cs., De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, een second opinion (2013)*

onder te verdelen in effecten op de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid en de effecten op de doelmatigheid (efficiëntie).

In de businesscase wordt gesteld dat de vorming van een Noordvleugelprovincie het mogelijk maakt om beter aan te sluiten op de 'daily urban systems' in het kerngebied van de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht en een kans biedt om sterker kaderstellend en regisserend op te treden in dit gebied en in de aan dit kerngebied grenzende gemeenten en regio's. Voor de beleidsvelden water, infrastructuur, natuur en milieu kan de samenvoeging de effectiviteit van het provinciaal bestuur ten goede komen bij projecten die de grenzen van de huidige drie provincies overschrijden (zie paragraaf 2.1). Doordat er bij deze projecten één in plaats van twee of meer provincies betrokken zijn, kan er sneller tot een besluit worden gekomen en kan het besluit in bepaalde gevallen ook beter zijn.

Uit de businesscase blijkt wel dat het effect van de provinciale samenvoeging in relatie tot de provinciegrensoverschrijdende opgaven niet moet worden overschat. Zoals weergegeven in paragraaf 2.1. erkennen de provincies evenwel dat er sprake is van ruimtelijk-economische samenhang en opgaven over de huidige provinciegrenzen heen. De samenvoeging biedt in de optiek van het kabinet kansen om deze opgaven eenduidiger tegemoet te treden. Uit de businesscase blijkt verder dat, wanneer een nieuwe provincie haar strategische en integrale rol als regisseur en beleidsbepaler kan gaan invullen, zij ook een steviger organisatie wordt en daarmee aantrekkelijker voor zowel ambtenaren (werkgeverschap) als bestuurders (politiek). Dit komt ten goede aan de kwaliteit en effectiviteit.⁴¹ Daarnaast zal de nieuwe provincie beter in staat zijn specifieke expertise in de organisatie op te nemen. Daardoor hoeven er minder vaak externen te worden ingehuurd.

Verder kunnen er efficiëntievoordelen en vermindering van administratieve lasten zijn voor organisaties die nu in meerdere provincies actief zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht aan natuurbeheerorganisaties en bedrijven die met vergunningen/ontheffingen in verschillende provincies te maken hebben.

In de zienswijze van de CDA-Statenvructies wordt erop gewezen dat de businesscase niet volledig is omdat de aanpassing van het instrumentarium van de Noordvleugelprovincie (zie paragraaf 2.2) niet meegewogen is. Zoals hierboven beschreven vertalen de economische en maatschappelijke effecten van de samenvoeging zich vooral in kansen. Verruiming van het instrumentarium van de nieuwe provincie zal deze kansen vergroten en de effecten daarvan versterken; deze verwachting wordt ook geuit in de diverse zienswijzen. De precieze omvang van de effecten is evenwel niet kwantitatief te duiden.

Overige aspecten

In de zienswijzen van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht wordt naar voren gebracht dat de voor deze kabinetsperiode ingeboekte bezuiniging van 15 miljoen euro ook op

⁴¹ Hierbij wordt opgemerkt dat dit mogelijk hogere loonkosten met zich meebrengt.

andere manieren kan worden gerealiseerd, bijvoorbeeld door intensievere samenwerking en/of samenvoeging van de bedrijfsvoeringstaken in Noordvleugelverband. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 ziet het kabinet in de praktijk beperkt voortgang van samenwerking tussen provincies; meerdere besturen, beleidsagenda's en investeringen in een samenhangend gebied blijven bestaan. Hierbij zij opgemerkt dat de drie provincies geen vervolg hebben gegeven aan het rapport uit 2011 inzake de samenvoeging van de bedrijfsvoeringsfuncties. Tenslotte is de korting van 15 miljoen euro in het provinciefonds niet specifiek verbonden aan de samenvoeging van de drie provincies (zie paragraaf 6.1).

De vergelijking die onder andere de provincie Flevoland in haar zienswijze trekt met onderzoeken die aantonen dat gemeentelijke herindeling veelal geen kostenbesparingen opleveren, is naar het oordeel van het kabinet te eenzijdig. Ten eerste zijn de aard en de opgaven van gemeenten wezenlijk anders dan die van provincies. Bovendien wordt bij gemeentelijke herindeling vaak niet in de eerste plaats gestuurd op kostenreductie, maar bijvoorbeeld op vergroting van de uitvoeringskracht. Ook hier is kostenreductie niet het primaire doel. Dit laat onverlet dat er een besparingspotentieel aanwezig is, zoals opgemaakt kan worden uit de businesscase en de second opinion. Voorts wordt in zienswijzen (van onder andere Abvakabo FNV en enkele burgers) de vergelijking getrokken met schaalvergroting in de zorg, het onderwijs, en bij woningcorporaties. De schaalvergrotingen in deze sectoren zijn niet altijd succesvol gebleken. Ook deze vergelijking is te eenzijdig, omdat provincies een andere taak en verantwoordelijkheid hebben. Zij hebben als gevolg daarvan bijvoorbeeld niet of nauwelijks een directe dienstverleningsrelatie met de burger (zie paragraaf 5.2), zoals bij instellingen in de zorg, het onderwijs en bij woningcorporaties nadrukkelijk wel het geval is.

In verschillende zienswijzen (onder andere provincie Flevoland en Abvakabo FNV) wordt gewezen op het risico van schaalnadelen en de daarmee gepaard gaande kosten. Hier is in de businesscase uit 2013 ten dele aandacht aan besteed, bijvoorbeeld door rekening te houden met de structureel hogere kosten voor woon-werkverkeer voor ambtenaren die verder van hun werk (standplaats) komen te wonen. Schaalnadelen zijn echter geen vanzelfsprekendheid. Ook daarvoor geldt dat het wel of niet voordoen van deze nadelen sterk afhankelijk is van de bestuurlijke en organisatorische keuzes die het nieuwe provinciebestuur maakt.

Een ander punt dat naar voren wordt gebracht in de second opinion is dat de businesscase en het wetsvoorstel te technocratisch gemotiveerd zouden zijn en teveel zijn toegespitst op organisatorische optimalisatie. Daarbij zou er te veel aandacht zijn voor financieel-economische waarden. Het kabinet onderschrijft het belang van de rechtsstatelijk-democratische en sociaal-maatschappelijke waarden waar in de businesscase op gewezen wordt. Daarom wordt in hoofdstuk 2 van onderhavig wetsvoorstel allereerst breder gekeken dan alleen de kosten en besparingen. Bovendien zijn kostenbesparingen, zoals eerder gesteld niet de drijfveer voor het kabinet om de provinciale samenvoeging in gang te zetten; het gaat om een effectiever provinciaal bestuur.

Resumerend kan worden gesteld dat de samenvoeging van de drie provincies een structureel besparingspotentieel in zich draagt, terwijl de frictiekosten in enkele jaren worden terugverdiend. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat de wijze waarop de samenvoeging van de drie provincies wordt vormgegeven – bijvoorbeeld ten aanzien van de vorm van de provinciale organisatie (centraal, decentraal model of een tussenvorm) - en de rolopvatting - inhoudelijk, maar ook qua bestuurs- en organisatiecultuur - van de nieuwe provincie mede bepalend is voor de aard en omvang van de effecten van de samenvoeging.

3. Procedure van samenvoeging

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

3.1 Open overleg

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

De fase van open overleg duurt volgens de Wet arhi maximaal zes maanden (artikel 8). Het open overleg voor deze samenvoeging heeft vierenvijfde maand in beslag genomen

en is op 1 mei 2013 afgerond. In deze periode zijn, naast de provincie- en gemeentebesturen, ook de inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven van de drie provincies en provinciale staten, de (deels) betrokken waterschappen en de naastgelegen provincies Friesland, Overijssel, Gelderland en Zuid-Holland in de gelegenheid gesteld om met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in gesprek te gaan over het voornemen tot samenvoeging.

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

Tenslotte heeft, vanwege de bijzondere positie van de Noordoostpolder, overleg plaatsgevonden met de direct betrokken partijen in dit gebied en met gedeputeerde staten van de provincie Overijssel (zie ook paragraaf 5.1).

Hoofdpunten uit het open overleg

Gedurende de open overlegfase hebben inwoners en bestuurders verschillende meningen, standpunten en visies ingebracht. Verder zijn er diverse schriftelijke reacties binnen gekomen. De volgende hoofdpunten zijn in vrijwel alle open overlegbijeenkomsten aan bod gekomen:

- Integrale visie op het openbaar bestuur;
- Proces van samenvoeging, in het bijzonder het tijdpad en het tempo;
- Verschillende varianten en voorstellen voor slagvaardiger en efficiënter provinciaal bestuur;
- (Nieuwe) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nieuwe provincie, mede in relatie tot de verhouding met gemeenten, Rijksoverheid en Europa;
- Relatie met de opheffing van de Wgr-plusregio's en de vorming van twee vervoerregio's;
- Grensbeloop van de nieuwe provincie, met bijzondere aandacht voor de positie van de Noordoostpolder;
- (Financiële) opbrengsten, provinciaal belastinggebied en financieel toezicht;
- Afstand tussen burger, gemeenten en de nieuwe provincie;
- Gevolgen voor de ambtelijke organisatie en het personeel;
- Draagvlak voor de samenvoeging;
- Belang van culturele identiteit;
- Gevolgen voor verkiezingen van provinciale staten en de Eerste Kamer;
- De provinciehoofdstad en de locatie van het provinciehuis.

Samenvattingen van de open overlegbijeenkomsten zijn opgenomen in bijlage 1.

3.2 Terinzagelegging

Na de afronding van de open overlegfase is het herindelingsontwerp voor samenvoeging van de drie provincies opgesteld. De Wet arhi schrijft voor dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het herindelingsontwerp ter inzage legt zodat een ieder (burgers, besturen, maatschappelijke organisaties, bedrijven etc.) in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen.

Overeenkomstig de Wet arhi dient het herindelingsontwerp ter inzage te worden gelegd bij de drie betrokken provincies. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ervoor gekozen om het herindelingsontwerp ook ter inzage te leggen bij alle inliggende gemeenten en op het ministerie zelf en het digitaal beschikbaar te stellen. Zodoende is bevorderd dat het herindelingsontwerp breed bekend en beschikbaar is en een ieder in de gelegenheid gesteld is om, via verschillende kanalen, een zienswijze op het herindelingsontwerp kenbaar te maken.⁴² De periode van terinzagelegging voor een ieder is - ingevolge de Wet arhi - acht weken, de periode voor het indienen van zienswijzen voor vertegenwoordigende organen van betrokken provincies en inliggende gemeenten is drie maanden. Mede naar aanleiding van kritiek op het strakke tijdpad die in het open overleg naar voren is gebracht en vanwege de zomer(vakantie)periode, heeft de minister ervoor gekozen om deze termijn –voor een ieder- te verlengen tot vier maanden. De periode voor het indienen van zienswijzen was van 17 juni 2013 tot en met 16 oktober 2013. Er zijn in totaal 635 zienswijzen ingediend. Daarvan zijn 8 zienswijzen ingediend door provincies, 42 door gemeenten, 1 zienswijze door de betrokken waterschappen gezamenlijk, 11 door maatschappelijke organisaties en 573 door burgers.⁴³ Het merendeel van de zienswijzen van burgers (422) is ingediend door inwoners van de provincie Flevoland.⁴⁴ Een meerderheid van de betrokken bestuurlijke organisaties heeft een zienswijze op het concept wetsvoorstel ingediend.⁴⁵ In bijlage 3 is een uitgebreider overzicht opgenomen van het aantal ingediende zienswijzen en de verdeling naar categorieën.

Hoofdpunten uit de zienswijzen

⁴² Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het herindelingsontwerp op 17 juni 2013 met een begeleidende brief en informatie verzonden aan de besturen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en inliggende gemeenten. Zij zijn gevraagd om het herindelingsontwerp zowel fysiek op het provincie-/gemeentehuis als ook digitaal op hun websites beschikbaar te stellen. Een fysiek exemplaar van het herindelingsontwerp was tevens in te zien op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Den Haag. Digitaal is het herindelingsontwerp door de rijksoverheid beschikbaar gesteld op de websites www.rijksoverheid.nl/noordvleugelprovincie en www.internetconsultatie.nl. De inwoners van de drie provincies zijn geïnformeerd via aankondigingen in lokale en regionale kranten en huis-aan-huisbladen. Het indienen van een zienswijze was mogelijk per brief, per e-mail en via een reactieformulier op de website www.internetconsultatie.nl.

⁴³ 67 zienswijzen zijn via de website www.internetconsultatie.nl ingediend, 72 middels een brief en 478 per email.

⁴⁴ Dit houdt waarschijnlijk verband met de website die de provincie Flevoland in de zomer van 2013 heeft ingericht. Daarmee zijn burgers in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te genereren met behulp van door de provincie aangedragen tekstsuggesties. Door een of meerdere tekstsuggesties aan te vinken konden inwoners, met hun gegevens, rechtstreeks een zienswijze versturen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁴⁵ Acht provincies (tweederde van het totaal) hebben een zienswijze ingediend. Van de inliggende (samenwerkingsverbanden van) gemeenten heeft circa 60 procent een zienswijze ingediend. De betrokken waterschappen hebben een gezamenlijke zienswijze gestuurd.

In de zienswijzen komen grotendeels dezelfde hoofdpunten⁴⁶ naar voren als in de open overlegfase:

- Integrale visie op het openbaar bestuur;
- Verschillende varianten en voorstellen voor slagvaardiger en efficiënter provinciaal bestuur;
- (Nieuwe) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nieuwe provincie, mede in relatie tot de verhouding met gemeenten, Rijksoverheid en Europa;
- Relatie met de opheffing van de Wgr-plusregio's en de vorming van twee vervoerregio's;
- Grensbeloop van de nieuwe provincie, met bijzondere aandacht voor de positie van de Noordoostpolder;
- (Financiële) opbrengsten van de provinciale samenvoeging, met bijzondere aandacht voor de businesscase;
- Afstand tussen burger, gemeenten en de nieuwe provincie;
- Gevolgen voor de ambtelijke organisatie en het personeel;
- Draagvlak voor de samenvoeging;
- Belang van culturele identiteit en regionale verschillen;
- Gevolgen voor verkiezingen van provinciale staten en de Eerste Kamer.

De zienswijzen van provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers geven een divers beeld van uiteenlopende meningen en standpunten over de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De indieners van zienswijzen redeneren vanuit verschillende posities, op verschillende onderwerpen en komen tot verschillende – soms tegenstrijdige – standpunten. Het kabinet heeft alle ontvangen zienswijzen zorgvuldig gewogen. Waar nodig zijn aanpassingen opgenomen in onderhavig wetsvoorstel, ook om het draagvlak voor de provinciale samenvoeging te vergroten. In paragraaf 5.3 wordt hier nader op ingegaan.

De zienswijzen op het herindelingsontwerp zijn, tezamen met de kabinetsreactie hierop, gebundeld in een nota van antwoord. Deze nota van antwoord is, tegelijk met de aanbieding van voorliggend wetsvoorstel aan de Staten-Generaal, aan alle indieners van een zienswijze toegestuurd.

4. Ontwikkeling van het middenbestuur

4.1 Achtergrond

De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is onderdeel van de voornemens uit het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher, die bijdragen aan een krachtige en dienstverlenende overheid. De maatregelen van het kabinet zijn

⁴⁶ Het merendeel van de indieners, zowel overheden en maatschappelijke organisaties (81%) als burgers (76%) benoemt voornamelijk bestuurlijke thema's zoals het belang van een integrale visie op het openbaar bestuur en alternatieve varianten en voorstellen voor slagvaardiger en efficiënter provinciaal bestuur. Het onderwerp culturele identiteit is vaker geadresseerd door burgers (65%) dan overheden en maatschappelijke organisaties (21%). Overheden en maatschappelijke organisaties (44%) gaan in hun zienswijzen vaker in op het proces en tempo dan burgers (2%).

toegelicht en beargumenteerd in de nota 'Bestuur in samenhang'⁴⁷, die het kabinet aan de Eerste en Tweede Kamer stuurde in reactie op de motie-Kox.⁴⁸ In de daaropvolgende reactie op de motie-Vliegenthart⁴⁹ is vervolgens een analyse gegeven van nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de voornemens van het kabinet.

Het doel van de reactie op de motie-Vliegenthart is om de visie van het kabinet op het binnenlands bestuur nader toe te lichten. In veel zienswijzen (onder andere de provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland en de gemeenten Amersfoort, Haarlem, Landsmeer, Lelystad, Renswoude, Rhenen en Utrechtse Heuvelrug) is kritiek geuit op het ontbreken van een inbedding van het voorstel tot provinciale samenvoeging in een integrale, samenhangende visie op het binnenlands bestuur. Een veel gehoord bezwaar is dat niet duidelijk is welk probleem het kabinet met zijn voornemens wil oplossen. Daar is in de reactie op de motie-Vliegenthart op ingegaan.

Het kabinet heeft verduidelijkt dat het provinciaal bestuur in algemene zin verandering behoeft, omdat het onder druk staat. Niets doen zal in de ogen van het kabinet leiden tot een situatie waarin provincies verder beknelde raken tussen een veeleisender Europa en een dominant wordend (verlengd) lokaal bestuur. De provincie zal in haar huidige vorm steeds minder meerwaarde hebben en gemarginaliseerd raken. Het kabinet ziet daarin aanleiding om in te grijpen, omdat het van mening is dat provincies (in aangepaste vorm) meerwaarde kunnen hebben bij de ruimtelijk-economische opgaven waarvoor Nederland nu en in de nabije toekomst staat.

In lijn met het regeerakkoord heeft het kabinet een eindbeeld voor ogen van 'provincies nieuwe stijl' die qua schaalniveau zoveel mogelijk samenvallen met de provinciale opgaven. Zij moeten voldoende afstand hebben ten opzichte van inliggende gemeenten en metropolitane samenwerkingsverbanden en tevens een stevige positie hebben ten opzichte van het Rijk en Europa.

Het proces om te komen tot een versterkt middenbestuur - provincies nieuwe stijl - moet idealiter van onderop vorm en inhoud krijgen. Het kabinet wil de discussie over de concretisering van zijn eindbeeld in openheid met de provincies voeren. Daarbij zal er oog zijn voor de regiospecifieke omstandigheden. De context waarin een provincie opereert staat centraal. Omdat het Interprovinciaal Overleg (IPO) kenbaar heeft gemaakt geen regisserende rol in dit traject te ambiëren, zal het kabinet met de afzonderlijke provincies in overleg treden over de vorming van provincies nieuwe stijl. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Schouw-Voortman inzake de ontwikkeling van het middenbestuur in den brede.⁵⁰ Het kabinet wil vóór het einde van deze kabinetsperiode beschikken over een nader uitgewerkt perspectief voor een gerevitaliseerd en krachtig middenbestuur. Aan de hand van dit perspectief kan de vorming van meerdere provincies nieuwe stijl ter hand worden genomen.

De vraag over het bestaansrecht van provincies is het meest acuut in de noordvleugel van de Randstad. De schaal van maatschappelijke vraagstukken sluit daar niet meer

⁴⁷ Kamerstukken I, 2012/13 CII, 33 400, nr. A.

⁴⁸ Kamerstukken I, 2012/13, CII, 33 400, nr. L.

⁴⁹ Kamerstukken I, 2012/13, CII, 33 400, nr. B.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2012/13, 33 047, nr. 14.

goed aan bij de schaal van de drie provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Er is onvoldoende bestuurlijke eenheid terwijl het gebied steeds meer functioneert als één aaneengesloten systeem. Daarnaast hebben de huidige provincies een onduidelijke en zwakke positie ten opzichte van andere actoren, in het bijzonder de grote steden, waardoor zij hun rol van regionaal gebiedsregisseur niet goed kunnen vervullen (zie onder andere de rapporten van de commissies Geelhoed en Kok en de OESO in paragraaf 4.2). Er is een gebrek aan eigenaarschap van de ruimtelijk-economische vraagstukken terwijl in het gebied meer bestuurlijke slagkracht nodig is (zie hoofdstuk 2). Het kabinet ziet daarin voldoende urgentie en argumentatie om nu de samenvoeging van de drie provincies te realiseren, terwijl het proces tot provincies nieuwe stijl in de rest van het land van onderop vorm moet krijgen.

In de zienswijzen van onder andere Flevoland, Utrecht en burgers is het risico van bestuurlijke onevenwichtigheden tussen provincies naar voren gebracht. Het kabinet is van mening dat van deze onevenwichtigheden geen sprake hoeft te zijn. De Noordvleugelprovincie zal weliswaar groter zijn dan de huidige grootste provincie, maar het verschil is niet substantieel (Noordvleugel circa 4,3 miljoen inwoners; Zuid-Holland circa 3,5 miljoen inwoners). Een doorbraak in het gebied van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht zal verder een stimulans zijn voor aanpassingen in de rest van het land. De verwachting is dat na de vorming van de Noordvleugelprovincie zich ook andere provincies nieuwe stijl zullen gaan vormen. In de tweede plaats geldt dat bij die vorming van de provincies nieuwe stijl rekenschap zal worden gegeven van de regiospecifieke omstandigheden. Dat wil zeggen dat verschillen tussen provincies mogelijk zijn, uitgaande van de karakteristieken in een gebied, zoals maatschappelijke opgaven, culturele identiteit en rolopvatting. Dit sluit aan bij diverse zienswijzen (onder andere van de provincies Noord-Holland, Friesland en Gelderland) waarin wordt geconstateerd dat de opgaven en omstandigheden voor Randstedelijke provincies sterk verschillen van die van andere provincies.

In de reactie op de motie-Vliegenthart zijn, op basis van de te onderscheiden ruimtelijk-economische ontwikkelingen, denkrichtingen voor de toekomstige structuur van het Nederlandse middenbestuur geschetst. Groningen en Drenthe kennen overeenkomstige opgaven op het gebied van regionale economische ontwikkeling, natuur, recreatie en behoud van de vitaliteit van het landelijk gebied. Mogelijk leidt dit in de toekomst ook tot samenvoeging van gemeenten die nu nog in verschillende provincies liggen. In Zuid-Holland en Zeeland zijn de ruimtelijk-economische opgaven sterk verbonden met het havenindustriële complex (corridor Rotterdam-Antwerpen) alsmede de waterhuishouding in de Zuidwestelijke Delta. De provincies werken sinds enkele jaren samen in het platform Vlaams-Nederlandse Delta. Gelderland en Overijssel werken al langer intensief samen, bijvoorbeeld in de Oost NV, de gezamenlijke ontwikkelmaatschappij waarin een deel van het provinciaal economisch beleid wordt uitgevoerd.

4.2 Voortbouwen op ontwikkelingen in het middenbestuur

Veel plannen, geen structurele oplossingen

Sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog is er in Nederland vrijwel permanent debat gaande over de hervorming van het middenbestuur.⁵¹ In eerste instantie gaat dit debat primair over het bovengemeentelijke respectievelijk subprovinciale niveau. Daarbij was enerzijds de vraag of het zogeheten 'regionale gat'⁵² vanuit het gemeentelijke niveau (schaalvergroting/gewestvorming) of vanuit het provinciale niveau (schaalverkleining/doe-provincies) moest worden gevuld. Anderzijds was de vraag of een landsdekkende ingreep nodig was of een ingreep die problemen in de grootstedelijke gebieden oplost.

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

Implementatie van de bovenstaande plannen tot daadwerkelijke hervorming van het middenbestuur is uitgebleven. Wel zijn in 1964 - als bestuurskundig experiment - het Openbaar Lichaam Rijnmond en in 1976 het Openbaar Lichaam agglomeratie Eindhoven gestart. Deze bestuurslichamen zijn in 1986 weer opgeheven. Voorts is besloten tot de instelling van de provincie Flevoland in 1986. In 1994 is met de (tijdelijke) Kaderwet bestuur en verandering een verplichtende vorm van samenwerking ingesteld tussen gemeenten in enkele grootstedelijke regio's. De kaderwetgebieden hebben sinds 2006 een meer permanente status gekregen door ze als Wgr-plusregio's in de Wet gemeenschappelijke regelingen op te nemen. De Wgr-plusregio's zullen met ingang van 1 januari 2015 worden opgeheven (zie paragraaf 2.4).

Heruitvinding van het provinciaal bestuur

Na de eeuwwisseling verplaatst het debat zich naar de taken en bevoegdheden van provincies en de vraag op welk schaalniveau deze taken en bevoegdheden het beste uitgevoerd kunnen worden. In het bijzonder gaat daarbij de aandacht uit naar de herinrichting van het provinciaal bestuur in de Randstad. Er vindt een transitie plaats van 'institutionele onderuitputting van het provinciaal bestuur' (relatief zwakke positie)

⁵¹ Met het middenbestuur wordt bedoeld het regionaal bestuur tussen lokaal en nationaal bestuur.

⁵² Daarmee wordt bedoeld het ontbreken van een effectief bestuur voor de opgaven die liggen tussen het niveau van provincies en gemeenten.

naar 'heruitvinding' van het provinciaal bestuur (versterking). Met het stranden van de vorming van stadsprovincies in 1996 was duidelijk geworden dat er geen nieuwe, aparte bestuurslaag gecreëerd moet worden om de problematiek van 'het regionale gat' aan te pakken. Er ontstaat een breed gedeelde inzet om de bestuurlijke hoofdstructuur te versterken. Dit hangt ook samen met de gestaag voortgaande gemeentelijke herindeling. Gemeenten worden sterker en daarmee ontstaat discussie over de rol, taak en positie van het provinciaal bestuur. Breed leeft de overtuiging dat het provinciaal bestuur een prominente rol moet innemen bij het regisseren van regionale ruimtelijk-economische vraagstukken. Het is dan wel noodzakelijk dat provincies effectiever opereren. En dat hangt samen met zowel het provinciale takenpakket als de provinciale schaal.

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

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

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

In navolging van de commissie-Geelhoed (2002) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2010, zie onderstaande paragraaf) vraagt de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen uit 2013 aandacht voor de urgentie van provinciale samenvoeging als gevolg van ontwikkelingen op andere niveaus in het bestuur. De Afdeling advisering van de Raad van State verwacht dat door schaalvergroting de krachtsverhoudingen tussen de bestuurslagen zullen veranderen. Dit betekent dat provincies zich op enig moment de vraag moeten stellen in hoeverre hun omvang en schaal nog aansluit bij hun taken en bevoegdheden. Op de lange termijn is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State opschaling van provincies onontkoombaar.⁵³

Focus op de Randstad

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

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

Mede naar aanleiding van het manifest van de Holland Acht brengt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2006 de discussienota 'Maatwerk in het middenbestuur' uit. Ook wordt in deze periode de Adviescommissie Versterking Randstad ingesteld, onder voorzitterschap van de heer W. Kok. Begin 2007 adviseert deze commissie om te komen tot één provincie in de Randstad. De commissie acht deze

⁵³ Raad van State, *Het kan beter. Interbestuurlijke verhouding opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013), p. 67-68.

stap noodzakelijk om de Randstadeconomie te versterken met het oog op de welvaart en het welzijn van Nederland. De commissie-Kok constateert dat er op de schaal van de Randstad teveel bestuurlijke drukte en een gebrek aan *bestuurlijk eigenaarschap* is (niemand is eindverantwoordelijk voor het geheel). Het ontbreekt daardoor aan de bestuurlijke slagkracht die nodig is om te kunnen concurreren met andere (Europese) topregio's. De commissie-Kok adviseert om op korte termijn een Urgentieprogramma voor de Randstad ter hand te nemen teneinde een versnelling te realiseren in de uitvoering van diverse projecten. Ook adviseert de commissie om, parallel aan de uitvoering van dit Urgentieprogramma, een wetgevingstraject te starten voor provinciale herindeling.

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

In 2009 brengt het toenmalige kabinet de structuurvisie Randstad 2040 uit waarin expliciet voor een noordelijke en een zuidelijke Randstad wordt gekozen als het meest passende schaalniveau voor het oppakken van ruimtelijk-economische opgaven. In de structuurvisie worden het noordelijke en het zuidelijke gedeelte van de Randstad genoemd als verschillende woon- en arbeidsmarkten met metropoolgebieden (Amsterdam-Almere-Utrecht en Rotterdam-Den Haag) en internationale topfuncties, die steeds meer de motor van de regionale en nationale economie zijn. In de structuurvisie wordt geconstateerd dat vooral de bereikbaarheid van de stedelijke regio's in de noordelijke en zuidelijke Randstad een kwaliteitsimpuls nodig heeft. Tevens wordt geconstateerd dat de focus op metropoolregio's in de noordelijke- en zuidelijke Randstad het mogelijk maakt om rondom de ruimtelijk-economische thema's samenhangend beleid te ontwikkelen.

Het kabinet-Rutte-Verhagen kondigt in het regeerakkoord (2010) een voorstel aan tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland). In zijn nota 'Bestuur en Bestuurlijke inrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden' (2011) werkt de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Donner dit voorstel nader uit: in het noordelijk deel van de Randstad wordt de vorming van één provinciaal bestuur noodzakelijk geacht, onder meer vanwege

het belang van de integrale ontwikkeling van de driehoek Amsterdam-Almere-Utrecht. Als eerste stap, op weg naar de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, heeft het toenmalig kabinet aan de drie betrokken provinciebesturen gevraagd om te onderzoeken op welke manier de provinciale samenvoeging gerealiseerd kan worden of hoe met andere maatregelen hetzelfde duurzame effect gerealiseerd kan worden.

De colleges van gedeputeerde staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben in februari 2011, in een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, laten weten dat zij de onderlinge samenwerking willen intensiveren. Ook kondigen de drie provinciebesturen in deze brief aan een verkenning te zullen uitvoeren naar de voordelen van bestuurlijke samenvoeging. Dit zou moeten leiden tot een concreet aanbod aan het kabinet.⁵⁴

Initiatief van het kabinet om tot provinciale samenvoeging over te gaan

Geconstateerd kan worden dat er een al lang lopende discussie gaande is over de herinrichting van het provinciaal bestuur; dat geldt in het bijzonder voor de Randstad. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is er in dit gebied urgentie om te komen tot een meer krachtige en samenhangende aanpak van de maatschappelijke vraagstukken.

Voor het kabinet is er –mede dankzij de vele rapporten die over de Randstad zijn verschenen– reden om nu concrete stappen te zetten. Hier is onder andere door de Commissie-Geelhoed en de commissie-Kok om gevraagd. Het kabinet heeft, op basis van analyse van verschillende factoren, die hieronder worden toegelicht, gekozen voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht⁵⁵ en heeft besloten deze samenvoeging zelf ter hand te nemen.

Zoals eerder gesteld is het gebied van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht een van de belangrijkste economische regio's van ons land. Het is ook een aantrekkelijk en dynamisch gebied om te wonen, te werken en te recreëren. De opgaven, nu en in de toekomst, zijn in dit gebied tevens complex en samenhangend (zie paragraaf 2.1). Door de toenemende verwevenheid van opgaven op een schaalniveau dat de huidige provinciegrenzen overstijgt, is er in het gebied behoefte aan een 'provincie nieuwe stijl' die handelt als 'eigenaar' van de ruimtelijk-economische vraagstukken en slagvaardig optreedt als regionaal gebiedsregisseur. Er is behoefte aan een krachtige provincie die een eenduidige positie heeft naar Brussel, Den Haag, inliggende gemeenten en naar het bedrijfsleven toe. Dat vereist een passend schaalniveau; passend bij de schaal van de

⁵⁴ Hierbij wordt opgemerkt dat de provincies deze brief hebben gestuurd aan het kabinet-Rutte-Verhagen, dat in het voorjaar van 2012 demissionair is geworden. Vervolgens is in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher de samenvoeging van de drie provincies (op initiatief van het kabinet) aangekondigd.

⁵⁵ Op 29 oktober 2012 hebben de Tweede Kamerfracties van VVD en PvdA een regeerakkoord bereikt voor het kabinet-Rutte-Asscher. In het regeerakkoord staat dat: 'De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden samengevoegd, waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt'. Voor de lange termijn (2025) heeft het kabinet het perspectief van vijf landsdelen voor ogen.

opgaven. De stap van het kabinet sluit aan bij de beweging die de provincies zelf in 2011 hebben ingezet, zoals hierboven is geschetst.

In het open overleg en in de zienswijzen van onder andere de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht is aandacht gevraagd voor (het uitwerken van) verschillende varianten van provinciale herindeling.⁵⁶ Uit de verkenningen en voorstellen die hierboven zijn genoemd komen steeds twee hoofdvarianten terug: de vorming van twee vleugelprovincies en de vorming van één Randstadprovincie. Het kabinet is van mening dat er nu gekozen dient te worden voor de samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Het loslaten van dit voorstel betekent dat zoveel alternatieve varianten verkend moeten worden - en daardoor ook zoveel andere provincies betrokken zullen raken - dat een dergelijke aanpak niet snel tot de gewenste versterking van het provinciaal bestuur leidt.

Er zijn voor het kabinet een drietal overwegingen bepalend geweest bij haar keuze voor de variant van samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. In de eerste plaats gaat het om de schaal van ruimtelijk-economische relaties tussen de drie provincies. De aard van de ruimtelijk-economische opgaven in de noord- en de zuidvleugel van de Randstad loopt teveel uiteen om één Randstadprovincie (inclusief Zuid-Holland) te vormen. Hoewel er belangrijke ruimtelijk-economische relaties zijn tussen beide vleugels, zoals tussen de door de provincie Zuid-Holland in haar zienswijze aangehaalde mainports Schiphol en Rotterdam, is er geen sprake van een aaneengesloten 'daily urban system'⁵⁷ op Randstadniveau. De provincie Flevoland vraagt hier aandacht voor in haar zienswijze. Evenals de zuidvleugel is de noordvleugel van de Randstad een internationaal verbonden en economisch samenhangend gebied met als kernen de regio's Amsterdam, Utrecht en mainport Schiphol. De aard van de economische structuur in beide vleugels is wezenlijk anders.⁵⁸ In de noordvleugel zijn de (financiële) dienstverlening, ICT en creatieve sector sterk vertegenwoordigd. Deze sectoren hebben veel potentie in het gebied. In de Zuidvleugel van de Randstad zijn de

⁵⁶ Zo wordt in de zienswijze van de provincie Utrecht gewezen op het alternatief om zich richting de provincie Gelderland te oriënteren, overigens zonder dat de provincie Utrecht daar zelf een standpunt over inneemt. In de zienswijze van de provincie Zuid-Holland worden vraagtekens geplaatst bij de keuze van het kabinet om 'voorgoed afstand te nemen van het perspectief van één ongedeelde Randstad', terwijl aan het einde van het betoog van Zuid-Holland wordt gezinspeeld op een 'compacte Randstadprovincie- te beperken tot het metropolitaans gebied'. Gedeputeerde staten van Noord-Holland hebben tijdens het open overleg de suggestie gedaan om verschillende varianten voor provinciale samenvoeging uit te werken. Provinciale en gedeputeerde staten van Utrecht vragen aandacht voor varianten vanwege de relaties die Utrecht als centraal gelegen provincie, vanuit verschillende opgaven, onderhoudt met vrijwel alle omliggende provincies. Daaruit zou opgemaakt kunnen worden dat er geen eenduidige samenvoegingsvariant is voor de provincie Utrecht. In de open overlegbijeenkomsten en zienswijzen zijn er, naast de meer algemene oproep om varianten voor samenvoeging te onderzoeken, concrete alternatieven gepresenteerd, zoals een fusie van Noord- en Zuid-Holland, de vorming van één Randstadprovincie (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en een kustprovincie (Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland).

⁵⁷ Een begrip uit de sociale geografie waarmee het gebied en de bewegingen binnen de dagelijkse invloedssfeer van steden/metropolen wordt aangeduid.

⁵⁸ Planbureau voor de Leefomgeving, *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad* (2010), Ministerie van EL&I, *Visie op de Noordvleugel/Amsterdambrief* (2011).

Rotterdamse haven en aanverwante industrie en logistiek dominant. Deze sectoren bieden in dit deel van Nederland een aantrekkelijk toekomstperspectief.⁵⁹

In de tweede plaats speelt het belang mee van evenwichtige verhoudingen in het binnenlands bestuur. De nieuw te vormen provincie heeft straks circa 4,3 miljoen inwoners, redelijk vergelijkbaar met de huidige provincie Zuid-Holland met thans ruim 3,5 miljoen inwoners. Binnen een toekomstig stelsel van landsdelen zou één Randstadprovincie geen equivalent hebben. Ongeveer 50 procent van de Nederlanders zou in deze Randstadprovincie wonen, hetgeen tot een ongewenste onbalans van de verhoudingen in het binnenlands bestuur leidt.

Tot slot zijn er bestuurlijke argumenten om niet over te gaan tot de vorming van één Randstadprovincie. Zo'n grote provincie betekent dat de bestuurlijke afstand ten opzichte van de Rijksoverheid te klein wordt, met als gevolg een ongewenste 'vermenging' van nationale en regionale belangen. Tegelijk zou de afstand ten opzichte van gemeenten juist weer te groot worden, waardoor de provincie haar rol van regionaal gebiedsregisseur niet goed in kan vullen.

Gedurende het open overleg en in de zienswijzen is door verschillende partijen (waaronder de provincies Flevoland, Utrecht en Overijssel) een intensievere samenwerking tussen de (drie) huidige provincies als alternatief voor samenvoeging ingebracht. Daaruit kan worden opgemaakt dat ook de provincies zelf het belang zien van acteren op een grotere schaal, zij het via samenwerking. Het kabinet acht samenwerking als oplossing ontoereikend. De huidige samenwerking tussen de drie provincies toont aan dat er onvoldoende samenhang en eenduidigheid wordt betracht bij het besturen van het gebied (zie paragraaf 2.1). Hierdoor blijven adequate oplossingen voor maatschappelijke opgaven achterwege. Wanneer wordt gekozen voor samenwerking blijft de suboptimale situatie van meerdere besturen, beleidsagenda's, investeringen in een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied voortbestaan. Bovendien leidt de noodzakelijke afstemming tussen de drie provincies tot bestuurlijke drukte.

5. Grensbeloop, culturele identiteit en draagvlak

5.1 Grensbeloop

In de hoofdstukken 2 en 4 is toegelicht waarom het kabinet kiest voor een samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. In deze paragraaf komt de positie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk (gebied Noordoostpolder) aan bod. Voorts wordt ingegaan op het beloop van de provinciegrenzen in andere gebieden, waar gedurende het open overleg en in de zienswijzen aandacht voor is gevraagd.

⁵⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, *De ratio van het ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid (2012)*.

Noordoostpolder en Urk

De positie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk is bijzonder vanwege de historie van het gebied. De gemeente Urk, tot aan de jaren vijftig van de vorige eeuw behorende tot de provincie Noord-Holland, en het openbaar lichaam de Noordoostelijke Polder, werd bij besluit van de Secretarissen-generaal van Binnenlandse Zaken, Waterstaat, Financiën en Landbouw en Visserij in 1942 onder het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken gebracht.⁶⁰ Dit besluit bleef na de bevrijding gehandhaafd tot het gemeentebestuur van Urk verzocht om bij de provincie Overijssel te worden ingedeeld. De inpoldering van de gemeente Urk heeft geleid tot een verschuiving van de oriëntatie richting de provincie Overijssel en ook ten aanzien van onderdelen van de overheidszorg was Urk ingedeeld bij de in Overijssel ondergebrachte diensten. Hoewel zij oorspronkelijk op de provincie Noord-Holland was aangewezen zag de minister van Binnenlandse Zaken vanwege de verschuiving in oriëntatie van de gemeente Urk aanleiding om de gemeente voorlopig provinciaal in te delen bij de provincie Overijssel.⁶¹

Tot de vorming van de provincie Flevoland in 1986 maakten de gemeenten deel uit van de provincie Overijssel. Bij de instelling van de provincie Flevoland in 1986 is besloten de gemeenten Noordoostpolder en Urk daarin op te nemen. De regering meende dat haar voorkeur om een aparte 'polderprovincie' in de Flevopolder in te stellen alleen tot een levensvatbare provincie zou leiden als de daaraan klevende nadelen zouden worden ondervangen. Deze nadelen waren een – ook op langere termijn - te geringe bevolkingsomvang, een te gering aantal (slechts vier) gemeenten en te hoge kosten op basis van de geldende verdeelsystematiek van het provinciefonds. Om de twee eerste nadelen te kunnen ondervangen meende de regering dat als dwingende eis moest worden gesteld dat de gemeenten Noordoostpolder en Urk bij de nieuwe provincie dienden te worden ingedeeld. Om het derde nadeel op te heffen werd een aparte regeling getroffen die was afgestemd op het in schaal relatief beperkte taken- en bevoegdhedenpakket van de nieuwe provincie.⁶²

Het huidige kabinet had bij aanvang van de procedure tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht geen voorkeur voor het opnemen van de gemeenten Noordoostpolder en Urk bij de nieuwe provincie danwel overheveling naar een andere provincie. De fase van open overleg en de ontvangen zienswijzen in het kader van de terinzagelegging zijn benut om tot een afweging te komen van inzichten, argumenten en standpunten om vervolgens een definitief voorstel te kunnen nemen over de positie van het gebied de Noordoostpolder. Daarbij is steeds het uitgangspunt geweest dat de gemeenten Urk en Noordoostpolder een bestuurlijk ondeelbaar gebied vormen.

⁶⁰ Besluit van 28 juli 1942. Stcrt. 1942, nr. 151.

⁶¹ De minister van Binnenlandse Zaken vond dat het de voorkeur verdiende om de wijziging van de provinciale indeling van Urk gelijktijdig met die van de Noordoostpolder te regelen. Dat was echter niet goed mogelijk omdat de besluitvorming over de provinciale indeling van de Noordoostpolder niet op korte termijn te verwachten was en het opheffen van het bezettingsrecht voor de gemeente Urk niet langer kon worden uitgesteld (Kamerstukken II, 1949/50, nrs. 3 en 5).

⁶² Kamerstukken II 1984/85, 18 738, nrs. 1-3.

In de brief van de minister van BZK van 14 december 2012 (start arhiprocedure) is aan betrokken besturen medegedeeld dat de gemeenten Noordoostpolder en Urk in eerste instantie worden meegenomen in de procedure voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.

Op 12 maart 2013 heeft de minister van BZK overlegd met een afvaardiging van de gemeentebesturen van Noordoostpolder en Urk. Vervolgens heeft op 28 maart 2013 een open overlegbijeenkomst plaatsgevonden om zowel van de inwoners als bestuurders in de regio Noordoostpolder te vernemen hoe zij aankijken tegen het voorstel voor samenvoeging en de positie van beide gemeenten daarbij in het bijzonder.⁶³ De gemeentebesturen van Noordoostpolder en Urk hebben in de overleggen het voortbestaan van de huidige provincie Flevoland bepleit. Zij gaven ook aan dat, in het geval van provinciale samenvoeging, het wenselijk is om nadere inhoudelijke studie te verrichten naar de effecten van samenvoeging en de positie van beide gemeenten daarbij.⁶⁴

Uit de open overlegbijeenkomsten komt naar voren dat de betrokken inwoners, volksvertegenwoordigers en bestuurders verdeeld zijn in hun oordeel over de positie van de twee gemeenten bij een provinciale samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Uitgaande van een nieuwe provincie is er zowel voorkeur uitgesproken voor indeling van beide gemeenten bij de nieuw te vormen provincie als voor een overgang naar de provincie Overijssel. Naar aanleiding hiervan is op 17 april 2013 gesproken met het provinciaal bestuur van Overijssel. De gedeputeerde staten van Overijssel hebben aangegeven positief te staan tegenover een overgang van het gebied Noordoostpolder bij Overijssel. Gedeputeerde staten van Overijssel stellen dat er sprake is van sociaal-culturele en sociaal-economische relaties met een deel van Overijssel, in het bijzonder de regio Zwolle-Kampen. Verder bestaan er samenwerkingsafspraken op onder meer de terreinen infrastructuur en openbaar vervoer, land- en tuinbouw, natuur, waterbeheer, landschap en recreatie.⁶⁵

Omdat de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten in het open overleg geen voorkeur hebben uitgesproken aangaande de provinciale indeling van de gemeenten, heeft het kabinet er in eerste instantie voor gekozen om in het herindelingsontwerp de keuze voor integrale provinciale samenvoeging (dus inclusief Noordoostpolder en Urk) te handhaven. Daarbij is opgemerkt dat het kabinet, na de terinzagelegging, op basis van de dan beschikbare argumenten, zijn standpunt opnieuw zal bezien.

⁶³ Voorafgaand aan de open overlegbijeenkomst in Emmeloord op 28 maart 2013, heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in Urk overleg gevoerd met een afvaardiging van het college van burgemeester en wethouders van Urk, omdat zij vanwege een gemeenteraadsvergadering niet bij de open overlegbijeenkomst in Emmeloord aanwezig konden zijn.

⁶⁴ Zie tevens het besluit van de gemeenteraad van Noordoostpolder van 25 maart 2013 en het besluit van de gemeenteraad van Urk van 28 maart 2013.

⁶⁵ Het college van gedeputeerde staten van Overijssel heeft dit in een brief van 23 april 2013 met voorbeelden nader toegelicht (onder andere samenwerking op het terrein van economische sectoren, weginfrastructuur, consessieverlening openbaar vervoer, waterbeheer, glastuinbouwgebieden en het nationaal landschap/gebiedsontwikkeling IJsseldelta).

In de zienswijzen (en bijbehorende bijlagen) komen de gemeenteraden van Noordoostpolder en Urk en gedeputeerde staten van Overijssel, aan de hand van een analyse van inhoudelijke/maatschappelijke opgaven (onder andere economie, ruimte, infrastructuur, natuur en milieu), tot verschillende oordelen over de toekomstige positie van het gebied. In de zienswijzen worden tevens de sociaal-culturele relaties en huidige samenwerkingsverbanden beschouwd. De gemeenteraad van Noordoostpolder betoogt, op basis van een opiniepeiling, dat er meer draagvlak is bij de bevolking voor indeling bij de provincie Overijssel dan voor indeling bij de nieuwe provincie. De gemeenteraad van Noordoostpolder spreekt een voorkeur uit voor de provincie Overijssel. De gemeenteraad van Urk wil, in het geval van provinciale samenvoeging, onderdeel uitmaken van de nieuwe Noordvleugelprovincie. Gedeputeerde staten van Overijssel bevestigen in hun zienswijze het standpunt zoals ingebracht tijdens het overleg op 17 april 2013: wanneer de gemeenten Noordoostpolder en Urk zich uitspreken voor indeling bij de provincie Overijssel, dan zijn ze welkom. Provinciale staten van Flevoland verwijzen in hun zienswijze naar de zienswijze van de gemeente Noordoostpolder zonder daar een (contrair) standpunt over in te nemen.

Op basis van een afweging van de door de gemeenten en provincies ingebrachte argumenten en standpunten, kiest het kabinet er in onderhavig wetsvoorstel voor om de gemeenten Noordoostpolder en Urk in te delen bij de provincie Overijssel. Het kabinet is van mening dat er in de zienswijzen van betrokkenen voldoende argumenten naar voren zijn gebracht voor overheveling van het gebied Noordoostpolder naar de provincie Overijssel. De Noordoostpolder is een bestuurlijk ondeelbaar gebied. Het is niet reëel om de gemeente Urk bij de Noordvleugelprovincie te voegen en de gemeente Noordoostpolder bij de provincie Overijssel. Daarnaast is het opgaan van het gebied Noordoostpolder in Overijssel vanuit historisch oogpunt een voor de hand liggende keuze. Tot de vorming van de provincie Flevoland in 1986 behoorde het gebied immers al bij de provincie Overijssel. De overwegingen die in 1986 de reden vormden om beide gemeenten onderdeel te laten zijn van de provincie Flevoland zijn bij de vorming van de nieuwe provincie niet langer relevant, zeker niet nu de relaties met de provincie Overijssel onverminderd sterk blijken te zijn.

Het kabinet geeft, alles afwegende, de voorkeur aan de keuze van de gemeente Noordoostpolder boven die van de gemeente Urk. In de nadere analyse in de zienswijze van Urk blijkt dat de gemeenteraad, naast de voordelen van opgaan in de nieuwe Noordvleugelprovincie voor de aanpak van inhoudelijke opgaven (onder andere visserij, natuur en milieu, cultureel erfgoed), ook voordelen ziet bij overheveling van Urk naar de provincie Overijssel (onder andere ontwikkeling bedrijventerreinen, binnenvaart, behoud identiteit). Het kabinet constateert dat voor de gemeenteraad van Urk, na afweging van voor- en nadelen, de keuze is gemaakt voor indeling bij de nieuwe provincie. Tegelijk wordt geconstateerd dat op basis van haar zienswijze de gemeente Urk indeling bij de provincie Overijssel ook mogelijk acht.

Andere grensgebieden

Naast de positie van de Noordoostpolder is in het open overleg en in diverse zienswijzen (de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Zuid-Holland, de gemeenten Amersfoort, Haarlem, Dronten, Stichtse Vecht, Woerden, Zeewolde, de Regio Zwolle, en het Amstelland-Meerlanden Overleg) aandacht gevraagd voor het grensbeloop van de nieuwe provincie. Het betreft pleidooien voor herziening van de 'buitengrenzen' in relatie tot de volgende gebieden:

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

Het kabinet ziet geen reden om in deze arhiprocedure ten aanzien van de bovenstaande gebieden wijzigingen van het grensbeloop voor te stellen. Het kabinet erkent dat er sprake is van provinciegrensoverstijgende vraagstukken. Provinciegrensoverschrijdende vraagstukken zullen er echter altijd zijn en dus ook na samenvoeging van de drie provincies.⁶⁶ De grensoverschrijdende vraagstukken die in het open overleg en de zienswijzen naar voren zijn gebracht, zijn niet van dien aard dat daarvoor een grensaanpassing moet worden overwogen. Alleen wanneer bestuurlijke grenzen structureel knellen bij een effectieve aanpak van maatschappelijke opgaven en wanneer de schaal van een bestuur niet meer aansluit bij die opgaven, kan het noodzakelijk zijn om deze bestuurlijke grenzen te heroverwegen. Dat is bij de buitengrenzen van de nieuwe provincie thans niet aan de orde, maar niet is uit te sluiten dat zulks in de toekomst wel het geval zal zijn.

De gemeenteraad van Dronten spreekt in haar zienswijze de voorkeur uit om, gezamenlijk met de gemeenten Noordoostpolder en Urk, over te gaan naar de provincie Overijssel, indien de provinciale samenvoeging doorgang vindt. Het kabinet kiest er niet voor om in dit wetsvoorstel Dronten in te delen bij Overijssel, omdat het thans niet opportuun is om hierover een besluit te nemen; eerst dienen de voor- en nadelen nader afgewogen te worden.

In de zienswijze van de gemeente Zeewolde wordt specifiek aandacht gevraagd voor het belang van voortzetting van intergemeentelijke samenwerking over de provinciegrenzen (tussen Zeewolde en de gemeenten op de Noordwest-Veluwe). Het kabinet merkt op dat intergemeentelijke samenwerking ook na samenvoeging van de provincies over de dan geldende buitengrenzen kan blijven bestaan. Huidige situaties van intergemeentelijke samenwerking kunnen dus worden voortgezet.

⁶⁶ Uit het Rapport *De ratio van het ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid van het Planbureau voor de Leefomgeving (2012)* blijkt bijvoorbeeld dat de clustering van bedrijven in de topsector agro en food (Food Valley) een omvangrijk gebied beslaat, waaronder zelfs delen van de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant.

De discussie bij provinciale samenvoeging over het belang van stroomgebieden, waar de bestuurlijke indeling van de waterschappen grotendeels op is gebaseerd, vraagt te zijner tijd om een nadere beschouwing. Diverse bestuurders van waterschappen hebben hier tijdens de open overlegbijeenkomsten en in een gezamenlijke zienswijze van een zevental waterschappen (Amstel, Gooi en Vecht, Hollands Noorderkwartier, Rivierenland, Rijnland, De Stichtse Rijnlanden, Vallei en Veluwe, Zuiderzeeland) aandacht voor gevraagd. Dit hangt ook samen met de lange termijnambitie van het kabinet (regeerakkoord) om provincies en waterschappen samen te voegen.

5.2 Culturele identiteit

De afstand tussen provinciaal bestuur en inwoners is vanwege het takenpakket van het provinciaal bestuur groter dan de afstand tussen gemeenten en burgers. Van directe dienstverlening van de provincie aan hun inwoners is geen sprake. Ook de nieuwe provincie zal, als regionaal gebiedsregisseur, primair zaken doen met andere bestuurlijke en maatschappelijke actoren, zoals gemeenten, bedrijven (zowel het midden- en klein bedrijf als grote ondernemingen) en natuurorganisaties. Dat zijn de partijen die nodig zijn om gezamenlijk te komen tot een effectieve aanpak van opgaven waar het provinciaal bestuur mede verantwoordelijk voor is. Hierbij kunnen bestaande effectieve manieren van samenwerken, met korte lijnen tussen provincie en genoemde actoren, waar nodig, behouden blijven.

Het voorgaande laat onverlet dat op de provincie de taak rust om de inwoners van de provincie te betrekken bij de ontwikkeling van haar beleid en haar handelen. Dat geldt zeker ook voor de nieuwe provincie. Er zijn verschillende manieren om dit vorm te geven. Bijvoorbeeld door te werken met gedeputeerden, die voor een inliggende regio verantwoordelijk zijn voor contacten met inwoners en met bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Tevens kan het nieuwe provinciebestuur een organisatievorm kiezen waarbij regionale diensten of regioteams verantwoordelijk zijn voor afstemming en uitvoering op regionaal niveau. In de businesscase zijn hiervoor enkele varianten geschetst⁶⁷ (zie ook paragraaf 2.5). Bij het opstellen van de inhoudelijke agenda (zie inleiding) en het inrichten van de organisatie door het nieuwe provinciebestuur (zie paragraaf 6.3) kunnen deze varianten worden uitgewerkt.

In de open overlegbijeenkomsten en ook in diverse zienswijzen (onder andere de provincies Friesland en Limburg en verschillende burgers) is onder de aandacht gebracht dat inwoners en bestuurders hun identiteit ontleen aan de regio danwel provincie waarin zij zijn geboren en/of woonachtig zijn. De door de provincies geïnitieerde opiniepeilingen (zie paragraaf 5.3) laten zien dat het thema culturele identiteit in wisselende mate leeft bij de inwoners van de drie betrokken provincies. De beleving van culturele identiteit is afhankelijk van waar men woont. In Noord-Holland is de identiteit vooral verbonden aan inliggende regio's zoals West-Friesland of de Kop van Noord-Holland. De culturele identiteit van het eiland Texel is zelfs bovenprovinciaal, vanwege

⁶⁷ *Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie (2013).*

de sterke band met de overige vier Waddeneilanden, die onderdeel zijn van de provincie Friesland. Diverse inwoners van de provincie Utrecht en de provincie Flevoland stellen in zienswijzen dat zij hun identiteit ontleen aan zowel de streek als de provincie waarin zij woonachtig zijn.

Flevoland refereert in haar zienswijze (en in de open overlegbijeenkomsten) aan de unieke 'pioniersmentaliteit', bestuurlijke netwerkstijl en ontwikkelopgaven van de provincie. Geconstateerd kan worden dat de provincie Flevoland en haar inwoners zich sterk verbonden voelen met de ontstaansgeschiedenis van de provincie halverwege de twintigste eeuw, na de (gedeeltelijke) inpoldering van de Zuiderzee. De provincie en enkele van haar inwoners merken op dat dit tot op de dag van vandaag unieke ontwikkelopgaven en uitdagingen met zich meebrengt op het schaalniveau van de huidige provincie Flevoland. In de zienswijzen van de provincies Noord-Holland en Utrecht wordt het onderwerp (culturele) identiteit in beperkte mate aan de orde gesteld. De provincies Limburg en Friesland wijzen er in hun zienswijzen op dat culturele en regionale identiteit mede bepalend zijn voor de herkenbaarheid van het regionaal bestuur.

Het kabinet heeft grote waardering voor de betrokkenheid en inspanningen die provincies en hun inwoners tonen om hun zorgen met betrekking tot het behoud van de culturele identiteit kenbaar te maken. Het kabinet heeft begrip voor de beleving door inwoners van de culturele identiteit, de eigenheid en de verbondenheid met het gebied waarin zij wonen.

Tegelijk is het kabinet van mening dat bestuurlijke vernieuwing kan worden gerealiseerd zonder aantasting van de bestaande culturele identiteit. Herindelingen van gemeenten laten zien dat, na samenvoeging, de culturele identiteit van gemeenschappen blijft bestaan en soms zelfs sterker wordt (zie onder andere gemeenten Schouwen-Duiveland, Sudwest Fryslân, Lansingerland, Nieuwkoop). In andere delen van Nederland zoals de regio's Zuid-Limburg of Twente blijkt dat culturele identiteit niet samenvalt met bestuurlijke eenheden of indeling.

Het kabinet gaat er vanuit dat de culturele identiteiten in de drie samen te voegen provincies blijven voortbestaan. In dit licht wordt verwezen naar de omvangrijke staatkundige hervorming van het Koninkrijk der Nederlanden in 2010. Onderdeel hiervan was het aanwijzen van de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius als bijzondere gemeenten van Nederland. Voorafgaand waren er bij de inwoners en bestuurders op de eilanden zorgen over het verlies aan culturele identiteit als gevolg van aansluiting van een land 9000 kilometer verderop. Een gedeputeerde van Saba reageerde in 2010 op die zorgen door duidelijk te maken dat cultuur van de mensen zelf is; dat een overheid die niet maakt en niet wegneemt en bovenal dat de culturele identiteit een verantwoordelijkheid van de mensen zelf is.⁶⁸

⁶⁸ VNG Magazine special Tropisch Nederland, Gedeputeerde Saba: 'Cultuur is van de mensen zelf', 25 juni 2010, p. 32 e.v.

De samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is een aanpassing van de bestuurlijke organisatie. Dat een deel van de inwoners aandacht vraagt voor behoud van culturele identiteiten is begrijpelijk. Het kabinet is er echter van overtuigd dat de samenvoeging van de drie provincies de culturele identiteiten van provincies en inliggende regio's niet aantast. Na samenvoeging blijven de inliggende regio's voortbestaan. Dat geldt ook voor de gewoontes, gebruiken en tradities die met de huidige provincies en regio's verbonden zijn. Tenslotte gaat het kabinet er vanuit dat het nieuwe provinciebestuur hier in het beleid en de uitvoering rekening mee houdt en zodoende rekenschap geeft van de verschillende culturele identiteiten binnen de nieuwe provincie.

5.3 Draagvlak

Het kabinet hecht waarde aan draagvlak voor voorstellen voor aanpassing van de bestuurlijke organisatie van Nederland. Dat is bij de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht niet anders. Het kabinet stelt voorop dat draagvlak een van de factoren is bij de afwegingen voor samenvoeging. Uit de open overlegfase en de ingediende zienswijzen van zowel bestuurlijke organisaties als burgers komt een gemengd beeld van het draagvlak voor de provinciale samenvoeging naar voren. Er zijn drie groepen te onderscheiden: een groep voorstanders, een groep die een neutrale positie inneemt en een groep tegenstanders.

Uit de ontvangen zienswijzen - en deels ook uit de open overlegfase - blijkt dat de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht vooral leeft onder bestuurlijke organisaties. Een groot deel van de betrokken (buur)provincies, (samenwerkingsverbanden van) gemeenten en waterschappen hebben een zienswijze op het herindelingsontwerp ingediend.

Uit deze zienswijzen komt ook naar voren dat er verdeeldheid is. Een groot deel van de bestuurlijke organisaties is van mening dat er aanleiding is om het schaalniveau van het provinciaal bestuur aan te passen. Hiervoor worden verschillende argumenten ingebracht zoals de schaalvergroting van gemeenten en de veranderende inhoudelijke opgaven.

De bestuurlijke organisaties die zich positief uitlaten over de samenvoeging van de drie provincies (onder andere de gemeenten Hilversum, Stichtse Vecht, Hollands Kroon, Leusden en Landsmeer) stellen daar voorwaarden aan zoals versterking van de taken en bevoegdheden van de nieuw te vormen provincie, nader inzicht in de financiële gevolgen en een helder perspectief op de bestuurlijke hervorming in den brede/van andere provincies. Onder andere de gemeenten Almere, Utrecht, Nieuwegein, Soest, Utrechtse Heuvelrug en Zaanstad spreken geen duidelijke voorkeur of afkeur uit aangaande de provinciale samenvoeging; zij vormen de groep die een neutrale positie inneemt. Een derde groep (onder andere de provincies Flevoland, Friesland en Limburg, gemeenten Bunnik, Bunschoten, Lelystad, Lopik, Renswoude, Rhenen, Schagen, Veenendaal en Vianen) spreekt zich nadrukkelijk uit tegen de samenvoeging van de drie

provincies. Argumenten die veel worden genoemd zijn het ontbreken van een integrale visie op het binnenlands bestuur/provincies en onvoldoende onderbouwing van de (financiële) meerwaarde.

In totaal hebben 573 burgers een zienswijze ingediend, waarvan 463 uit de drie betrokken provincies. De discussie over provinciale samenvoeging leeft onder burgers verhoudingsgewijs minder dan onder bestuurlijke partijen. Ook in vergelijking met gemeentelijke herindelingen blijkt deze provinciale herindeling verhoudingsgewijs minder te leven. Dit hangt waarschijnlijk samen met de takenpakket en de rol van het provinciaal bestuur. Zoals geschetst in paragraaf 5.2 doet de provincie vooral zaken met bestuurlijke en maatschappelijke actoren. Van een directe (dienstverlenings)relatie tussen het provinciaal bestuur en haar inwoners is nauwelijks sprake.

De provincies Utrecht en Flevoland betogen in hun zienswijzen dat opiniepeilingen van onder andere TNS NIPO⁶⁹ aantonen dat een meerderheid van de bevolking tegen het voorstel tot samenvoeging van de drie provincies is. Ook in andere zienswijzen (onder andere de gemeenten Dronten, Lopik, Rhenen, Schagen, Urk, Noordoostpolder) wordt verondersteld dat er geen draagvlak voor het samenvoegen van de drie provincies onder de bevolking van de drie provincies zou bestaan.

Het kabinet komt tot een genuanceerd beeld van het draagvlak onder burgers voor onderhavig wetsvoorstel. Ten eerste blijkt uit het aantal ingediende zienswijzen dat de discussie over de samenvoeging van de drie provincies in beperkte mate 'leeft' onder de bevolking. Een zeer groot deel van de burgers is niet aanwezig geweest bij een van de open overlegbijeenkomsten en/of heeft geen zienswijze ingediend. Ten tweede komt uit de hierboven genoemde opiniepeilingen naar voren dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden geen mening heeft danwel geen voorkeur heeft of voorstander is van de samenvoeging van de drie provincies.⁷⁰

Over het draagvlak voor indeling van het gebied Noordoostpolder bij de provincie Overijssel kan worden opgemerkt dat de gemeente Noordoostpolder in haar zienswijze, op basis van opiniepeilingen, betoogt dat er meer draagvlak is bij de bevolking voor aansluiting bij de provincie Overijssel dan bij de nieuw te vormen provincie. Het kabinet gaat er, mede aan de hand daarvan, vanuit dat de keuze voor samenvoeging van het gebied Noordoostpolder bij Overijssel (zie paragraaf 5.1) op draagvlak kan rekenen.

Voor het kabinet is van groot belang dat provinciale staten van in ieder geval Noord-Holland en Utrecht in hun zienswijzen hebben betoogd niet tegen de voorgenomen samenvoeging te zijn, maar wel tegen de invulling zoals die in het herindelingsontwerp

⁶⁹ De opiniepeilingen van TNS NIPO zijn uitgevoerd in opdracht van de provincie Flevoland en de provincie Utrecht.

⁷⁰ De uitkomsten van de peiling van TNS-NIPO onder inwoners van Utrecht geven weer dat een kleine meerderheid voor het behoud van de provincie Utrecht is in de huidige vorm (53 procent). 47 procent van de ondervraagden staat hier neutraal of positief tegenover. Bij de uitkomsten van de peiling van TNS NIPO onder inwoners van Flevoland varieert het aantal tegenstanders, afhankelijk van de mate waarin zij op de hoogte zijn van het voornemen tot provinciale samenvoeging, tussen 40 en 46 procent. De groep respondenten die een neutrale positie innemen of die het (nog) niet weten ligt tussen 46 en 53 procent.

aanvankelijk ter tafel lag. Zij verbinden aan hun instemming een aantal voorwaarden, met betrekking tot de taken van de nieuwe provincie, het grensbeloop en de procedure in de rest van het land. In het voorliggende, herziene wetsvoorstel is het kabinet aan deze voorwaarden tegemoet gekomen.

De uitkomsten van de open overlegfase en de ingediende zienswijzen geven aanleiding voor het kabinet om onderhavig wetsvoorstel op een aantal punten te wijzigen waaronder het instrumentarium voor de nieuwe provincie (paragraaf 2.2) en het grensbeloop (paragraaf 5.1, positie Noordoostpolder). Voorts is naar aanleiding van de ontvangen reacties een nadere duiding gegeven van onder andere de kosten, besparingen en maatschappelijke effecten alsmede het belang van culturele identiteit. Bovendien is de visie van het kabinet op de bestuurlijke inrichting nader uitgewerkt in de reactie op de motie-Vliegenthart (in paragraaf 4.1 zijn de hoofdpunten van deze visie geduid). Na zorgvuldige weging van alle ontvangen reacties heeft het kabinet besloten om onderhavig wetsvoorstel –na advies van de Raad van State- voor te leggen aan de Staten-Generaal.

6. Aspecten van de samenvoeging

6.1 Financiën

Uitkering provinciefonds

De samenvoeging van provincies leidt door de vermindering van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers en door het wegvallen van de noodzakelijke afstemming en coördinatie tussen de huidige drie provincies (eenduidiger eigenaarschap) tot een kostenbesparing (zie de uitkomsten van de businesscase in paragraaf 2.5).

Vanwege de samenvoeging van provincies is op het provinciefonds een besparing ingeboekt oplopend tot structureel 75 miljoen euro in 2025. Aan het einde van deze kabinetsperiode, wanneer er één nieuwe provincie is gerealiseerd, bedraagt de besparing 15 miljoen euro structureel. In de zienswijze van onder andere de provincie Zuid-Holland zijn vragen gesteld over de verdeling van de ombuiging over de twaalf provincies. De ombuiging zal worden verdeeld over de twaalf provincies en is dus niet specifiek verbonden aan de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Het kabinet kiest hiervoor, omdat de ombuiging gerelateerd is aan het proces van samenvoeging van provincies, hetgeen (op termijn) alle provincies betreft. De samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is een eerste stap in dit proces.

De algemene uitkering uit het provinciefonds wordt over de provincies verdeeld aan de hand van maatstaven zoals het aantal inwoners, aantal woonruimten en de oppervlakte van het land. Enkele van die verdeelmaatstaven zijn ‘herindelingsgevoelig’. Dit geldt in het bijzonder voor het vaste bedrag dat iedere provincie jaarlijks ontvangt. De nieuwe provincie ontvangt dit vaste bedrag één keer, terwijl in de huidige situatie elk van de drie fuserende provincies dit vaste bedrag ontvangt. Door het twee keer wegvallen van het vaste bedrag zou een substantieel nadelig financieel effect ontstaan voor de nieuwe provincie: de algemene uitkering voor de nieuwe provincie daalt als gevolg van de

samenvoeging - naar huidig inzicht (stand septembercircularisatie provinciefonds 2013) - met circa 25 miljoen euro ten opzichte van de som van de algemene uitkeringen van de huidige drie provincies; dit bedrag zou in de systematiek van het provinciefonds ten goede komen aan de andere provincies.

Het kabinet is van mening dat de vorming van de nieuwe provincie niet gepaard mag gaan met een dergelijk substantieel nadelig effect op de algemene uitkering provinciefonds aan de nieuwe provincie en zal daarom maatregelen nemen om dit te voorkomen. De eerste jaren zal sprake zijn van een bijdrage op grond van een te introduceren maatstaf herindeling in het provinciefonds, wat via de wijziging van de Financiële-verhoudingswet in dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. De provincie Flevoland heeft in haar zienswijze gewezen op het verschil tussen het bovengenoemde bedrag (25 miljoen euro) en het genoemde bedrag in de businesscase (34 miljoen euro). De verklaring voor dit verschil is dat het in de businesscase genoemde nadelig financieel effect op de uitkering uit het provinciefonds van 34 miljoen euro is gebaseerd op de stand van de decembercircularisatie 2012. Nadien is het provinciefonds per 2014 verlaagd vanwege het centraliseren van het budget van de regionale omroepen.⁷¹ Dit heeft geleid tot een verlaging van het vaste bedrag dat iedere provincie ontvangt, waardoor het financieel effect vergeleken met de businesscase minder nadelig is.

Tarief provinciale opcenten

Het kabinet is van mening dat het huidige belastingregime, in combinatie met de jaarlijkse uitkering uit het provinciefonds en het eigen vermogen van de provincie(s), voldoende ruimte biedt voor de nieuwe provincie om inkomsten te genereren⁷² en daarmee de kerntaken uit te voeren. Het provinciaal belastinggebied blijft, na de vorming van de nieuwe provincie, dus ongewijzigd.

Tijdens het open overleg en in zienswijzen zijn door verschillende partijen (onder andere de provincie Noord-Holland en Utrecht en enkele burgers) vragen gesteld over het tarief voor provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Zij hechten belang aan een zo laag mogelijk belastingtarief. Het tarief voor de provinciale opcenten wordt – zoals dat nu ook geldt voor de drie huidige provincies - bepaald door provinciale staten, waarbij zij gebonden zijn aan de wettelijk bepaalde normering van de provinciale opcenten.⁷³

Het is aan de drie provincies om, in aanloop naar de samenvoeging, zoveel mogelijk rekening te houden met elkaars tarieven en te zorgen voor een geleidelijke overgang naar de nieuw te vormen provincie. Provinciale staten van de nieuwe provincie krijgen een beperkte periode van drie maanden om een nieuwe opcentenverordening vast te stellen. Deze verordening werkt dan terug tot en met 1 januari 2016. In de resterende negen maanden van 2016 worden de totale provinciale opcenten voor 2016, op basis

⁷¹ Zie paragraaf 5.2 van de mei-circularisatie provinciefonds 2013.

⁷² De inning van belasting wordt uitgevoerd door de Rijksbelastingdienst (motorrijtuigenbelasting).

⁷³ De provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht kennen op dit moment een opcententarief dat ruim onder het wettelijk maximum ligt.

van dat tarief, geïnd. Het staat provinciale staten van de nieuwe provincie vrij een laag opcententariaf te kiezen met de daarbij horende budgetimplicaties. Artikel 7 van dit wetsvoorstel regelt de overgang van de motorrijtuigenbelastingverordeningen en wordt nader beschreven in de artikelsgewijze toelichting. Als gevolg van de indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk bij de provincie Overijssel zal per 1 januari 2016 het opcententariaf van Overijssel voor de belastingplichtigen in deze twee gemeenten gelden.

Financieel toezicht

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

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

6.2 Gevolgen van samenvoeging en wijziging van de provinciale indeling van Noordoostpolder en Urk

In de hoofdstukken V tot en met IX van de Wet arhi worden de gevolgen van een gemeentelijke herindeling voor de voorschriften en de uitoefening bevoegdheden, de rechten en verplichtingen, de rechtspositie van het personeel, de verkiezing van het vertegenwoordigend lichaam en toepassing van andere wetten geregeld. In de hoofdstukken V en VI worden enkele van die bepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard bij wijziging van een provinciegrens. Die bepalingen voorzien echter niet in alle gevolgen die bij het opheffen en instellen aan de orde zijn.

Om te voorkomen dat de gevolgen van enerzijds het opheffen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en het instellen van de provincie Noordvleugel en anderzijds de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk, in verschillende wetten wordt geregeld, zijn al deze gevolgen in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. De bepalingen in de Wet arhi die de bepalingen inzake een gemeentelijke herindeling van overeenkomstige toepassing verklaren op wijzigingen van de provinciegrenzen worden in dit wetsvoorstel zodoende niet van toepassing verklaard.

Het betreft de artikelen 35, 38, 40, 46, 49, 51 en 70, vierde lid, van de Wet arhi. Voor zover deze bepalingen nodig zijn voor het regelen van de gevolgen van de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk worden deze in het onderhavige wetsvoorstel geregeld. In de artikelsgewijze toelichting worden de verschillende gevolgen nader toegelicht.

Nu bestaande wettelijke geregelde indelingen en samenwerkingsverbanden, zoals de veiligheidsregio's, de regionale eenheden van de politie, de arrondissementen, de meldkamerindeling, de GGD-regio's, de ambulancevoorziening en de regionale uitvoeringsdiensten worden bij de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk niet aangepast. Dit betekent dat de gemeenten Noordoostpolder en Urk onderdeel blijven uitmaken van de veiligheidsregio Flevoland, en wat betreft de arrondissementale indeling onderdeel blijven van Midden-Nederland. Deze gemeenten blijven onderdeel van het gebied waarin de regionale eenheid van Midden-Nederland de politietaak uitvoert. Omdat de veiligheidsregio Flevoland in de huidige samenstelling blijft bestaan, hoeven ook andere indelingen die gebaseerd zijn op die regionale indeling niet te worden gewijzigd. Wel wordt de Wet veiligheidsregio's aangepast, omdat deze wet geen interprovinciale veiligheidsregio kent. Voor de veiligheidsregio Flevoland leidt deze wijziging ertoe dat de commissaris van de Koning van de provincie Noordvleugel in het kader van de Wet veiligheidsregio's voor die gehele veiligheidsregio als commissaris van de Koning fungeert.

6.3 Rechtspositie personeel en vorming ambtelijk apparaat

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

Het nieuwe provinciebestuur heeft de taak om de organisatie van de nieuwe provincie vorm te geven. In de Wet arhi is opgenomen dat er binnen een half jaar duidelijkheid moet zijn over de positie van de ambtenaren die voorlopig overgegaan in dienst van de nieuwe provincie. Omdat de inrichting van de organisatie voor de nieuwe provincie een zeer majeure opgave is heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten deze periode met zes maanden te verlengen.

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

die de provincies willen ontplooiën op het terrein van onder andere beleid, subsidieverstrekking, vergunningverlening en handhaving en bedrijfsvoering.⁷⁴

6.4 Naamgeving en provinciehoofdstad

De naam voor de nieuw te vormen provincie is Noordvleugel. Aan de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht is gevraagd om desgewenst zelf met een alternatieve naam van de nieuwe provincie te komen. Het verdient aanbeveling dat zij daarvoor advies inwinnen bij de Adviescommissie aardrijkskundige namen in Nederland (AaniN) van het Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (KNAG). Ingevolge artikel 156 van de Provinciewet zijn provinciale staten bevoegd de naam van de provincie te wijzigen. Het besluit vermeldt de datum van ingang. Deze datum ligt ten minste één jaar na de datum van het besluit.

Aan het bepalen van de hoofdstad van de nieuwe provincie zijn geen procedures verbonden. Ook hierbij ligt het voor de hand om de drie huidige provincies te laten bepalen welke plaats aangewezen wordt als hoofdstad van de nieuwe provincie. Het is derhalve prematuur om in onderhavig wetsvoorstel in te gaan op de economische gevolgen (onder andere werkgelegenheid) van het verlies van de status van provinciehoofdstad, zoals de gemeente Lelystad, de provincie Flevoland en diverse burgers in hun zienswijzen hebben verwoord. Daarbij kan ook opgemerkt worden dat het aanwijzen van de (nieuwe) hoofdstad van de nieuwe provincie niet per definitie betekent dat de arbeidsplaatsen in de (andere) huidige provinciehoofdsteden verdwijnen. Dit hangt mede af van het organisatiemodel dat gekozen wordt. In de businesscase zijn hiervoor drie opties in beeld gebracht (zie paragraaf 2.5).

6.5 Tussentijdse provinciale statenverkiezingen

De in maart 2015 nieuw te kiezen leden van de provinciale staten van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht kiezen de leden van de Eerste Kamer, voor de volle duur van de zitting van de Eerste Kamer. Bij de herindeling van de drie provincies moeten tussentijdse provinciale statenverkiezingen georganiseerd worden. Deze verkiezingen vinden plaats nadat dit wetsvoorstel in werking is getreden, maar vóór de datum van de samenvoeging. Vanwege de voorbereidingen die voor deze verkiezingen moeten worden getroffen is het van belang dat onderhavig wetsvoorstel uiterlijk met ingang van donderdag 17 september 2015 in werking treedt.

Het bovenstaande impliceert dat er kort opeenvolgende statenverkiezingen worden gehouden: in maart 2015 voor de provinciale staten in de huidige vorm, en bij de herindeling voor de provinciale staten van de nieuwe provincie. In diverse zienswijzen (waaronder die van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht) zijn bij deze

⁷⁴ Zoals verwoord in de brief van de drie colleges van gedeputeerde staten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in februari 2011.

situatie kanttekeningen geplaatst. Ook hebben beide Kamers der Staten-Generaal aandacht gevraagd voor de kort opeenvolgende statenverkiezingen. Via de motie-Schouw⁷⁵ heeft de Tweede Kamer gevraagd om in kaart te brengen welke alternatieven van tussentijdse herindelingsverkiezingen mogelijk zijn. In diverse zienswijzen zijn daarnaast andere varianten gepresenteerd. Zo pleit de provincie Noord-Holland voor het uitstellen van de ingangsdatum van de nieuwe provincie naar 1 januari 2017, waardoor de tussentijdse statenverkiezingen eind 2016 zouden plaatsvinden. De provincie Flevoland noemt de optie om de verkiezingen voor de drie betrokken provincies uit te stellen via verlenging of verkorting van de gewone zittingsduur van de provinciale staten van de drie provincies. Het kabinet onderkent de bezwaren tegen kort opeenvolgende statenverkiezingen, zoals ook uitdrukkelijk in de reactie op de motie-Schouw van 3 juli 2013⁷⁶ aan de orde is gekomen.

De mogelijke varianten om kort opeenvolgende statenverkiezingen te voorkomen worden begrensd door de grondwettelijke koppeling van de provinciale statenverkiezingen met de Eerste Kamerverkiezingen (artikelen 52 en 55 van de Grondwet). Hoewel de mogelijkheid bestaat om de zittingsduur in *alle* provinciale staten te verlengen, is dit geen reële optie voor een provinciale herindeling waarbij niet alle provincies zijn betrokken. Dan rijst immers de vraag of de herindeling die drie provincies raakt, kan rechtvaardigen dat daaraan gevolgen worden verbonden voor de zittingsduur van provinciale staten in de negen andere provincies. Voor deze optie zou tevens een apart wetsvoorstel in procedure moeten worden gebracht, wat erop neer komt dat de wetgever reeds een besluit moet nemen over de verlenging van de zittingsduur van alle provinciale staten en van de Eerste Kamer, terwijl deze nog geen besluit heeft genomen over de samenvoeging van de drie provincies.

*Een provinciale herindeling waarbij alleen de zittingsduur van de provinciale staten van de daarbij betrokken provincies wordt verlengd of verkort, hoeft geen gevolgen te hebben voor de zittingsduur van de Eerste Kamer en brengt tevens geen noodzaak van een tussentijdse verkiezing van de Eerste Kamer met zich mee.*⁷⁷

In de brief van 3 juli 2013 worden een aantal alternatieven behandeld die impliceren dat geschoven wordt met de datum waarop de herindeling ingaat, waardoor het moment van herindelingsverkiezingen eveneens verschuift. Verschuiving van de datum van herindeling naar 1 januari 2017, waardoor de tussentijdse verkiezingen eind 2016 worden gehouden is op zichzelf een reëel alternatief. De twee reële alternatieven zijn daarmee:

A: herindelingsverkiezingen voorafgaand aan een herindeling per 1 januari 2016

B: herindelingsverkiezingen voorafgaand aan een herindeling per 1 januari 2017

Deze alternatieven hebben de volgende voor- en nadelen. Het voordeel van 1 januari 2016 is dat er zo snel mogelijk na het nemen van het besluit tot herindeling een

⁷⁵ Kamerstukken 2012/13, 33 047, nr. 15.

⁷⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 047, nr. 20.

⁷⁷ Kamerstukken II 1979/80, 14 223, nr. 9, blz. 9.

gekozen bestuur van de nieuwe provincie is. Het nadeel is dat de verkiezingen van maart 2015 slechts voor enkele maanden geldt; hetgeen de rekrutering voor leden van provinciale en gedeputeerde staten zou kunnen bemoeilijken. Het voordeel van 1 januari 2017 is dat dit het laatste probleem vermindert (immers provinciale en gedeputeerde staten van de drie provincies zitten nog bijna twee jaar), maar het nadeel is dat het langer duurt voor de gevormde provincie ook eenduidig bestuurd wordt.

Alles afwegende geeft het kabinet de voorkeur aan herindeling van de drie provincies per 1 januari 2016.

6.6 Aantal leden provinciale en gedeputeerde staten

In het gebied van de nieuwe provincie neemt het totaal aantal provinciale statenleden af als gevolg van de samenvoeging. Onder andere de provincie Flevoland en verschillende burgers hebben daarover hun zorgen geuit in zienswijzen. Het kabinet acht de reductie van het aantal statenleden ongewenst, gezien de omvang van het territorium van de nieuwe provincie alsmede de provinciale opgaven die gepaard gaan met het aantal inwoners, dat uitkomt op ruim 4,3 miljoen. Daarom heeft het kabinet besloten om, door middel van wijziging van de Provinciewet in onderhavig wetsvoorstel, een extra inwonersklasse te creëren voor provincies met meer dan 4.000.000 inwoners. Het aantal statenleden in de nieuw te vormen provincie komt daarmee op 65.

De omvang van de nieuwe provincie en de opgaven van het provinciaal bestuur, in het bijzonder het opbouwen van een nieuwe organisatie, geven aanleiding om ook het aantal leden van gedeputeerde staten voor de nieuwe provincie nader te bezien. Het kabinet biedt, voor de duur van één zittingsperiode, de nieuwe provincie de ruimte om te werken met maximaal 8 gedeputeerden, in plaats van het maximum van zeven gedeputeerden dat de Provinciewet voorschrijft. Het betreft een tijdelijke maatregel; na de provinciale statenverkiezingen in 2019 geldt ook voor de nieuwe provincie het maximum aantal van zeven gedeputeerden.

6.7 Effecten regeldruk

Effectuering van onderhavig wetsvoorstel heeft positieve effecten voor de vermindering van regeldruk. Ten eerste is er sprake van een vermindering van bestuurlijke drukte voor de overheid: gemeenten, waterschappen, andere provincies en Rijksoverheid hebben baat bij meer eenduidigheid in beleid en uitvoering door één provinciaal bestuur. Voor de provinciale vraagstukken in het gebied hoeven zij met nog maar één provincie af te stemmen in plaats van drie provincies. De vermindering van het aantal provincies betekent specifiek voor de Rijksoverheid dat de regeldruk met betrekking tot de begroting (provinciefonds en andere uitkeringen) en het interbestuurlijk toezicht afneemt.

Ook voor actoren buiten de overheid is sprake van vermindering van regeldruk. Het betreft vooreerst de organisaties waar provincies bij de uitvoering van hun taken veel mee te maken hebben zoals maatschappelijke organisaties en (grote) bedrijven. Er komt één bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving bij (milieubelastende) bedrijven met vestigingen in meer dan één van de samen te voegen provincies. Dit betekent behalve eenduidigheid ook meer efficiëntie en kansen voor kwaliteitsverbetering (opbouw van meer kennis en expertise).

De effecten van de provinciale samenvoeging op de regeldruk voor burgers is beperkt, omdat de provincie niet of nauwelijks een directe (dienstverlenings)relatie heeft met burgers (zie paragraaf 5.2).

Hoewel de reistijd naar het provinciehuis niet onder de definitie van regeldruk valt, dient wel te worden opgemerkt dat, afhankelijk van de keuze van provinciale staten van de nieuw te vormen provincie (centraal of decentraal model van organisatie/dienstverlening), de afstand van actoren tot het provinciehuis kan toenemen. Daar staat tegenover dat door digitalisering van de dienstverlening⁷⁸ en de inrichting van een professioneel klantencontactcentrum de effecten van de toename van de afstand tot het provinciehuis grotendeels kunnen worden ondervangen.

⁷⁸ Het kabinet heeft zich voorts ten doel gesteld dat bedrijven en burgers zaken met de overheid uiterlijk in 2017 digitaal af kunnen handelen.

II. Artikelsgewijs

Artikelen 4, 10 en 25

In deze artikelen worden enkele bepalingen van de Wet arhi buiten toepassing verklaard, omdat het onderhavige wetsvoorstel alle gevolgen regelt van enerzijds het opheffen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en het instellen van de provincie Noordvleugel en anderzijds de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikelen 5 en 6

Met het begrip ‘provinciale voorschriften’ wordt aangesloten bij de systematiek en terminologie van artikel 28 van de Wet arhi. Het begrip ‘voorschriften’ dient breed te worden uitgelegd. Het ziet onder andere op algemeen verbindende voorschriften, plannen en beleidsregel en behelst dus meer dan alleen verordeningen.

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

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

Artikel 7

In artikel 7 wordt voor de overgang van de opcentenverordening een aan artikel 32 van de Wet arhi overeenkomstige regeling getroffen. Voor de overgang van de opcentenverordeningen zijn de artikelen 5 en 6 van dit wetsvoorstel niet van toepassing. Deze verordeningen houden met betrekking tot overgaand en toegevoegd gebied op te gelden op de datum van herindeling.

De provinciale staten van de provincie Noordvleugel kunnen binnen drie maanden een nieuwe verordening vaststellen. Deze verordening werkt terug tot en met de datum van herindeling (1 januari volgend op de datum van de inwerkingtreding). Bij de vaststelling wordt eenmalig afgeweken van de verplichting van artikel 222a van de Provinciewet om besluiten tot vaststelling of wijziging van de provinciale opcenten voor 1 december van het voorafgaande jaar in afschrift ter kennis te brengen van de minister van Financiën. Voor het toegevoegd gebied (het gebied van de op te heffen provincie Flevoland dat aan de provincie Overijssel wordt toegevoegd) wordt geregeld dat vanaf de datum van herindeling de opcentenverordening van de provincie Overijssel van toepassing is.

Zie over het tarief voor provinciale opcenten ook paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 8

In dit artikel is een met de artikelen 37 en 38 van de Wet arhi overeenkomstige regeling getroffen. Geregeld wordt dat zolang de in artikelen 5 en 6 bedoelde voorschriften van de opgeheven provincies nog van kracht zijn, de organen en ambtenaren van de provincie Noordvleugel respectievelijk Overijssel bevoegd zijn om taken en bevoegdheden uit te oefenen op grond van de verordeningen van de op te heffen provincies.

Een reglement van een waterschap waarvan het gebied in twee of meer provincies ligt, moet ingevolge artikel 164 van de Waterschapswet een regeling bevatten omtrent de uitoefening van het toezicht. Als gevolg van de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk komt het waterschap Zuiderzeeland, dat samenvalt met de buitengrenzen van de huidige provincie Flevoland, ook in de provincie Overijssel te liggen. In het derde lid wordt bepaald dat de organen van de provincie Noordvleugel toezicht op dit waterschap uitoefenen totdat in de gevolgen van deze wet is voorzien.

Artikel 9

Gemeenschappelijke regelingen waarin uitsluitend wordt deelgenomen door de op te heffen provincies vervallen van rechtswege. Op grond van artikel 24 van dit wetsvoorstel gaat het personeel dat is betrokken bij een dergelijke regeling voorlopig over in dienst van de nieuwe provincie Noordvleugel. De bepalingen uit hoofdstuk VII van dit wetsvoorstel zijn op hen van overeenkomstige toepassing. De nalatenschap van de regeling (gebouwen, rechten en plichten) valt toe aan of ten laste van de nieuwe provincie Noordvleugel.

Voor gemeenschappelijke regelingen waaraan niet uitsluitend wordt deelgenomen door de op te heffen provincies treedt, ingevolge het tweede lid, de nieuwe provincie Noordvleugel in de plaats voor zover het gaat om overgaand gebied en de provincie Overijssel voor zover het gaat om toegevoegd gebied, totdat op grond van het derde lid de in verband met de herindeling noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen. De eventuele aanpassingen dienen binnen zes maanden te worden getroffen. Hierbij kunnen de bij de regeling betrokken partijen afwijken van hetgeen in de regeling is bepaald over de wijziging of opheffing van de regeling. In de praktijk heeft dit (bij gemeenten) vooral betrekking op het betalen van toe- of uittreedsommen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hoofdstuk VII van dit wetsvoorstel, of onderdelen daarvan, van overeenkomstige toepassing verklaren op het personeel betrokken bij een gemeenschappelijke regeling die ten gevolge van artikel 9, tweede lid, van dit wetsvoorstel opgeheven of gewijzigd wordt.

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

Het vijfde lid regelt dat voor de periode van 1 januari tot dat door de nieuwe provincie vertegenwoordigers voor het algemeen bestuur hebben aangewezen. De samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur (inclusief de voorzitter) wordt in deze periode gehandhaafd op basis van de besluiten van de voormalige provincies.

Artikel 11

In het eerste lid wordt, overeenkomstig artikel 44, eerste lid, van de Wet arhi, geregeld dat niet territoriaal gebonden (de ondeelbare) rechten en plichten overgaan naar de provincie Noordvleugel. Indien als gevolg van de provinciale herindeling een verrekening tussen provincies nodig is, is artikel 14 van dit wetsvoorstel van toepassing. Zie verder de artikelsgewijze toelichting van artikel 14.

In het tweede lid wordt geregeld dat uitsluitend territoriaal gebonden rechten en verplichtingen die betrekking hebben op het toegevoegd gebied van op te heffen provincie Flevoland overgaan naar de provincie Overijssel.

De in het eerste en tweede lid gehanteerde formulering 'alle rechten en verplichtingen' houdt in dat het zowel om publiekrechtelijke als privaatrechtelijke rechten en plichten gaat. De toevoeging 'zonder dat nadere akte wordt gevorderd' houdt in dat dit artikel de grondslag vormt voor een overgang van de rechten en verplichtingen. De inschrijving genoemd in het derde lid is geen essentiële voorwaarde voor een rechtsgeldige levering. De samenvoeging van de op te heffen provincies alsmede de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk heeft geen gevolgen voor rechtszaken die voor de datum van herindeling bij de bevoegde rechter aanhangig zijn gemaakt. Ingevolge het vijfde lid blijven zaken die voor de datum van herindeling aanhangig zijn gemaakt bij de bevoegde rechter na de datum van herindeling aanhangig bij die rechter. Ingevolge het zesde lid geldt dit ook voor zaken waarbij de op te heffen provincies, onderscheidenlijk de inliggende gemeenten, geen partij zijn. De termen rechtsgeding en rechter moeten in dit verband breed worden uitgelegd en omvatten in ieder geval zaken die aanhangig zijn bij rechtbanken en gerechtshoven. In de artikelsgewijze toelichting van artikel 31 wordt nader ingegaan op de gevolgen van de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk voor de arrondissementale indeling.

Artikel 12

Ingevolge artikel 195, tweede lid, van de Provinciewet zenden gedeputeerde staten de door provinciale staten vastgestelde begroting uiterlijk voor 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Omdat provinciale staten van de provincie Noordvleugel pas na 1 januari 2016 aantreden, is het niet mogelijk dat zij voor 15 november 2015 een begroting voor het jaar 2016 vaststellen en indienen. In dit artikel is daarom een met artikel 47, tweede lid, van de Wet arhi overeenkomstige regeling getroffen. Deze houdt in dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezicht uitoefent tot het moment dat hij tot het oordeel is gekomen dat de provincie Noordvleugel een structureel sluitende begroting heeft ingediend.

Artikel 14

Het is niet zo dat er automatisch verrekeningen dienen plaats te vinden bij elke overgang van rechten en verplichtingen als gevolg van een wijziging van de provinciale indeling. Het systeem van de Wet arhi is dat er slechts sprake kan zijn van verrekening indien de billijkheid dat vereist. Bij het beoordelen van de vraag of er aanleiding is om tot verrekening over te gaan, ligt het in de rede te kijken naar de totale – positieve en negatieve – financiële gevolgen voor de provincies die bij de provinciale herindeling betrokken zijn. Voor nadere uitleg van de begrippen ‘reserves’ en ‘voorzieningen’ wordt verwezen naar Kamerstukken II, 1993/94, 23 602, nr. 3, blz. 2 t/m 5.

Artikel 15

Ingevolge artikel 1, onderdeel h, van de Wet arhi, is de datum van herindeling 1 januari volgend op de datum van de inwerkingtreding van de herindelingswet. De beoogde datum van deze herindeling is 1 januari 2016. Om deze datum te kunnen halen, is het noodzakelijk dat deze herindelingswet uiterlijk op woensdag 16 september 2015 in het Staatsblad is gepubliceerd. Anders resteert er onvoldoende tijd voor het organiseren van de tussentijdse statenverkiezingen die voor de datum van herindeling georganiseerd moeten worden. Op grond van het tweede lid is de datum van kandidaatstelling dinsdag 6 oktober 2015 en de dag van de stemming woensdag 18 november 2015.

Artikel 16

In het eerste lid wordt bepaald dat het hoofdstembureau in Haarlem tevens optreedt als centraal stembureau. Het tweede lid regelt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eventueel kan afwijken van de datum van de termijnen voor registratie van politieke groeperingen en van de beroepstermijnen. Dit houdt verband met de korte periode tussen de inwerkingtreding van de herindelingswet en de datum van herindeling. De verkorting van de termijnen komt overeen met de verkorting van termijnen die gebruikelijk is bij tussentijdse raadverkiezingen voor gemeentelijke herindelingen. In het derde lid wordt een praktische regeling getroffen voor de lijstnummering. De volgorde van de lijsten van de laatst gehouden verkiezingen in de provincie Noord-Holland zijn het uitgangspunt. Partijen die uitsluitend voorkomen in (één van) de andere provincies krijgen zo automatisch een hoger nummer toegewezen.

Artikel 17

De leden van provinciale staten van de op te heffen provincies treden in beginsel af op 1 januari 2016 om 0.00 uur. In het geval dat de geloofsbrieven van meer dan de helft van de nieuwe statenleden niet kloppen en daardoor niet kunnen worden goedgekeurd, treden de leden van provinciale staten van de opgeheven provincie Noord-Holland tijdelijk op als de provinciale staten van de provincie Noordvleugel. Zij functioneren in dat geval demissionair en nemen alleen besluiten die geen uitstel dulden. De leden van de provinciale staten van Noord-Holland zijn tevens belast met het onderzoek van de geloofsbrieven.

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

In het zesde lid wordt geregeld dat het college van gedeputeerde staten in afwijking van artikel 35a van de Provinciewet kan bestaan uit ten hoogste acht gedeputeerden. Deze verruiming van het aantal gedeputeerden is tijdelijk en eindigt bij de eerstvolgende reguliere statenverkiezing in maart 2019.

Het zevende lid regelt dat de eerste zittingsperiode van de leden van provinciale staten van de provincie Noordvleugel en de door hen benoemde gedeputeerden gelijktijdig eindigt met de zittingsperiode van de leden van de provinciale staten van de overige provincies die op de datum van herindeling zitting hebben. Daarmee eindigt de eerste zittingsperiode op 27 maart 2019.

Artikel 20

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

Het nieuwe provinciebestuur dient vervolgens de positie van de ambtenaren die voorlopig zijn overgegaan in dienst van de nieuwe provincie binnen één jaar te regelen. Binnen die termijn dient voor elke ambtenaar te worden bepaald of de ambtenaar in dienst blijft van de nieuwe provincie of wordt ontslagen. De rechtspositie mag niet langer dan strikt noodzakelijk in twijfel blijven.

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

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

Op basis van het zevende lid kan voor individuele ambtenaren de ingangsdatum van ontslag worden opgeschort. Hiermee is beoogd een voorziening te bieden aan de nieuwe provincie die bij de aanvang een extra krachtinspanning moet verlenen en behoefte heeft aan tijdelijke aanvulling van de personeelsformatie.

In het achtste lid wordt het zevende lid van overeenkomstige toepassing verklaard in het geval dat ten aanzien van een ambtenaar een ontslagbeslissing is genomen, maar tijdelijk met werkzaamheden kan worden belast bij de provincie Overijssel en hij daarmee instemt.

Indien tijdens de periode dat een ambtenaar met tijdelijke werkzaamheden is belast als bedoeld in het zevende lid alsnog een passende functie beschikbaar komt, is het provinciebestuur van de Noordvleugel gehouden de ambtenaar deze functie aan te bieden (negende lid).

Aan de ambtenaar wiens functie lager wordt dan zijn oorspronkelijke functie wordt een salarisgarantie geboden (tiende lid). Gegarandeerd wordt het niveau dat verbonden was aan de functie in de opgeheven provincie voorafgaand aan de datum van herindeling.

Het ligt daarbij voor de hand rekening te houden met toeslagen die gekoppeld waren aan het oude salaris en het karakter hadden van een salarisbestanddeel.

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

Artikelen 22 en 23

Deze artikelen regelen de rechtspositionele gevolgen voor ambtenaren die als gevolg van de herindeling worden ontslagen. Het gaat hier hoofdzakelijk om de zogeheten wachtgeldaanspraken, in de zin van de aanspraken op grond van bovenwettelijke regelingen. Sinds 1 januari 2001 is het overheidspersoneel onder de werking van alle sociale verzekeringswetten gebracht. Sindsdien wordt er onderscheid gemaakt tussen wettelijke en bovenwettelijke aanspraken. De wachtgeldaanspraken in de zin van de Wet arhi en onderhavig wetsvoorstel hebben betrekking op de aanspraken van de bovenwettelijke regelingen.

Artikel 24

Dit artikel bevat een regeling voor de gevolgen voor het personeel in dienst van een gemeenschappelijke regeling die als gevolg van deze herindeling wordt opgeheven of gewijzigd. Zie ook de artikelsgewijze toelichting van artikel 9.

Artikel 26

Overeenkomstig artikel 70 van de Wet arhi wordt in dit artikel de overgang van de archiefbescheiden geregeld. Archiefbescheiden die uitsluitend betrekking hebben op toegevoegd gebied – het grondgebied van de op te heffen provincie Flevoland dat aan de provincie Overijssel wordt toegevoegd – gaan over naar de archieven van de provincie Overijssel. Archiefbescheiden die niet uitsluitend betrekking hebben op toegevoegd gebied gaan over naar de provincie Noordvleugel.

Artikel 27

In dit artikel wordt via een wijziging van de Financiële-verhoudingswet een maatstaf herindeling in het provinciefonds geïntroduceerd. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 30

Met deze wijziging van de Provinciewet wordt geregeld dat provinciale staten in provincies met meer dan 4.000.000 inwoners uit 65 leden bestaan. Zie hierover paragraaf 6.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 31

Zoals in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen is gezet, blijven wettelijke regionale indelingen en samenwerkingsverbanden ongewijzigd. Dat betekent dat de wijziging van de provinciale indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk geen gevolgen heeft voor de gebiedsindeling van de

veiligheidsregio Flevoland en de regionale indelingen die deze indeling volgen, zoals de indeling van de ambulancezorg. Ook heeft de overgang van deze gemeenten geen gevolgen voor de indeling van de arrondissementen Midden-Nederland en Overijssel. Teneinde de arrondissementale indeling ongewijzigd te laten, worden de artikelen 7 en 11 van de Wet op de rechterlijke indeling gewijzigd. In artikel 7 worden in plaats van een verwijzing naar de provincie Flevoland en Utrecht nu de gemeenten opgenoemd die het arrondissement Midden-Nederland vormen (en welke nu nog onderdeel vormen van de op te heffen provincies). De gemeenten Noordoostpolder en Urk worden daarin ook genoemd en blijven op die manier onderdeel uitmaken van het arrondissement Midden-Nederland. Dit heeft tot gevolg dat deze gemeenten ook deel uit blijven maken van het gebied waarin de regionale politie-eenheid van politie Midden-Nederland de politietaak uitvoert. De gebieden waarin de regionale eenheden van de politie de politietaak uitvoeren volgen op grond van artikel 25, tweede lid, van de Politiewet 2012 immers de arrondissementale indeling, met dien verstande dat er één politie-eenheid is in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gezamenlijk (Oost-Nederland). Artikel 11 van de Wet op de rechterlijke indeling bepaalt dat het arrondissement Overijssel het grondgebied van de provincie Overijssel omvat. Dit artikel wordt gewijzigd om te bereiken dat de gemeenten Noordoostpolder en Urk niet tot het arrondissement Overijssel gaan behoren.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Bijlage 1: Weergave inbreng open overlegbijeenkomsten

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

Gedeputeerde staten

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

Provinciale staten

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

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

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

Inwoners van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

- Noord-Holland Zuid (Haarlem):⁷⁹ 28 februari 2013, 28 deelnemers
- Noord-Holland Noord (Alkmaar): 4 maart 2013, 60 deelnemers
- Utrecht (Utrecht): 12 maart 2013, 211 deelnemers
- Zuidoost Flevoland (Lelystad): 26 maart 2013, 74 deelnemers

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

⁷⁹ Deze bijeenkomst heeft, vanwege verplichtingen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, plaatsgevonden in aanwezigheid van de directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

Provincie Noord-Holland

Gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten van Noord-Holland lichten in het open overleg van 4 februari 2013 toe dat zij open staan voor het verkennen van de samenvoeging van de drie provincies. Zij stellen daarbij wel een aantal randvoorwaarden. Zo vragen zij om een visie op het openbaar bestuur, waarin (I) de samenvoeging van de drie provincies is ingebed, (II) het perspectief voor de vorming van de (overige) landsdelen wordt weergegeven en (III) aandacht besteed wordt aan de verhouding tussen EU, Rijk, provincies en gemeenten. De minister wordt gewezen op het belang van een regiovisie voor het grondgebied van de drie provincies en gevraagd om een duidelijke motivering in het wetsvoorstel aangaande de verwachte vermindering van bestuurlijke drukte. Daarnaast vragen gedeputeerde staten zich af wat de verhouding is tussen de ambitie 'minder bestuurlijke drukte' en de afschaffing van de Wgr-plusregio's in relatie tot de mogelijke vorming van vervoerregio's. Gedeputeerde staten hebben behoefte aan een heldere visie op het beter functioneren van de nieuwe provincie op de provinciale kerntaken. Ze geven aan (nog) geen relatie te zien tussen economische groei en provinciale fusie. Wel delen zij de visie en ambitie aangaande een sterk provinciaal bestuur. Het mogelijk verdwijnen van de provinciale interventiemogelijkheden na de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet leidt tot zorgen. Verder achten gedeputeerde staten onderstreping van de provinciale positie nodig op het terrein van water, cultuurhistorie en cultureel erfgoed. De Noord-Hollandse mentaliteit is niet sterk ontwikkeld, maar er is wel sprake van sterke regionale identiteiten binnen de provincie zo stellen gedeputeerde staten. Verder vinden gedeputeerde staten het belangrijk om duidelijkheid te verkrijgen over wat er met de grensprovincies gaat gebeuren en met de positie van de Noordoostpolder. Een vraag die hierbij opkomt is waarom de minister niet eerst een indeling voor heel Nederland overweegt alvorens overgegaan wordt tot samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Tot slot geven gedeputeerde staten aan de tijdsplanning voor de vorming van de nieuwe provincie ambitieus te vinden. Tegen deze achtergrond vragen zij aandacht voor de effecten van de samenvoeging op de ambtelijke organisatie, de samenwerking met gemeenten en maatschappelijke organisaties, provinciale investeringen en het toezicht op de provincies.

Provinciale staten

In de open overlegbijeenkomst op 4 februari 2013 geven provinciale staten van Noord-Holland (fracties van VVD, PvdA, D66, SP, CDA, GroenLinks, PVV, OBP, PvdD, Ouderenpartij N-H, 50PLUS, CU-SGP, Boer en Forza! N-H) in hun betogen aan dat er behoefte is aan een visie op de organisatie van het binnenlands bestuur. De leden van provinciale staten willen weten wat het probleem is dat met de samenvoeging van de drie provincies wordt opgelost. Wat is de aantoonbare meerwaarde, wat zijn de voordelen? Er zijn vragen gesteld over het waarborgen van de identiteit van provincies. Provinciale staten hebben behoefte aan nadere onderbouwing van de financiële aspecten. De planning voor de samenvoeging vinden de leden van provinciale staten ambitieus. Er is behoefte aan meer duidelijkheid over de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie. Verder zijn er vragen gesteld over de democratische legitimering van de fusie, bijvoorbeeld met een referendum, en het belang van draagvlak onder de bevolking. Tenslotte willen de leden van provinciale staten weten waarom er met deze drie provincies wordt gestart. Enkele fracties hebben tijdens het open overleg meer specifieke punten ingebracht. Het CDA vraagt zich af of de afstand tussen burger en

politiek niet te groot wordt met deze fusie. De VVD wil meer duidelijkheid over de vermindering van het aantal Statenleden in relatie tot een vergroting van het werkgebied en de werkzaamheden van de nieuw te vormen provincie. Verder vraagt de VVD zich af hoe de nieuwe provincie operationeel gemaakt wordt en wie tijdens het samenvoegingsproces doorzettingsmacht heeft en toezicht houdt. Tenslotte wil de VVD weten wat het perspectief is voor de waterschappen. De fractie van GroenLinks wenst meer duidelijkheid ten aanzien van de afschaffing van de Wgr-plusregio's en de mogelijke oprichting van een vervoersautoriteit. De fractie van PVV is van mening dat niet is te overzien wat de gevolgen zijn voor de ingezette institutionele verandering bij het vallen van het kabinet. Verder wil de PVV weten wat er met de gemeente Urk gaat gebeuren wanneer de samenvoeging doorgang vindt.

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

Op 13 februari 2013 vond de open overlegbijeenkomst plaats met bestuurders in de regio Noord-Holland Zuid. Op deze avond zijn diverse algemene punten naar voren gekomen. Zo vragen veel vertegenwoordigers van gemeenten naar een integrale visie en zijn er vragen gesteld over het grensverloop van de nieuwe provincie. Ook brengen vertegenwoordigers van gemeenten punten in ten aanzien van wat er met de Wgr-plusregio's en een mogelijke vervoerregio gaat gebeuren. Verder zijn meer specifieke punten ingebracht. Zo geeft de burgemeester van Haarlem aan te vrezen dat de nieuwe provincie teveel op afstand komt te staan en te bureaucratisch wordt. Het ontwikkelen van de Metropoolregio Amsterdam zou een beter alternatief zijn; het gemeentebestuur van Diemen sluit zich hierbij aan. Voorts geeft de burgemeester van Haarlem aan de status van provinciehoofdstad niet te willen verliezen. In aanvulling hierop wijst de burgemeester van Bussum op het belang van de aanpak van grensoverschrijdende onderwerpen, zoals natuur. De ambitie van het kabinet wordt door de burgemeester van Naarden ondersteund. De fusie gaat naast provincies ook waterschappen aan. Het gemeentebestuur van Huizen brengt in dat voor de moeilijke weg is gekozen aangezien het lastig is om de drie provincies samen te laten werken. Bestuurders van de gemeenten Haarlemmermeer, Amstelveen, Uithoorn, Aalsmeer en Haarlemmerliede benadrukken de economische potentie van de Randstad. Zij vinden het een gemiste kans dat de twee belangrijkste mainports (Rotterdam en Schiphol) niet onder één middenbestuur geplaatst worden. Verder hebben zij vragen over de betekenis van een materieel gesloten huishouding voor provincies en wat na samenvoeging de verhouding zal worden tussen het provinciaal bestuur en de Metropoolregio Amsterdam. Tot slot geeft deze groep gemeenten aan dat zij de ontwikkeling van een vervoerregio graag door zien gaan. Ondernemersvereniging VNO-NCW West benadrukt de noodzaak van een krachtig middenbestuur en is positief over de samenvoeging. De organisatie roept op om met de samenvoeging van de drie provincies door te pakken en daadkracht te tonen, omdat de discussie al decennia duurt. De burgemeester van Diemen geeft aan dat regio's zoals de Noordoostpolder en Noord-Holland Noord specifieke aandacht behoeven, omdat deze gebieden niet op het stedelijk gebied zijn georiënteerd. De dijkgraaf van het Hoogheemraadschap Rijnland constateert dat de grenzen van de potentiële nieuwe landsdelen ongelukkig samenvallen met de waterschapsgrenzen. In het kader daarvan brengt de dijkgraaf de gedachte in om de watergrenzen aan te houden. Tot slot geeft het gemeentebestuur van Blaricum aan niet afwijzend tegen de hervorming van het middenbestuur te staan. Wel zoekt deze gemeente de reden om met deze drie provincies te beginnen. De burgemeester van Haarlemmermeer vraagt

aandacht voor aanpalende wetgeving. Een krachtig middenbestuur is belangrijk, dus er moet goed gekeken worden op welk niveau taken moeten worden uitgevoerd.

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

Inwoners

Tijdens de eerste open overlegbijeenkomst voor inwoners van Noord-Holland op 28 februari 2013 zijn vragen gesteld over de relatie van de provinciale herindeling met

hervormingen van waterschappen, gewesten en samenwerkingsverbanden, die naast gemeenten en provincies opereren. De inwoners geven aan meer behoefte te hebben aan inzicht in de kosten en opbrengsten van de provinciale opschaling. Verder willen inwoners weten wat de effectiviteit is van de nieuwe provincie tegen de achtergrond van de taken en bevoegdheden. Andere vragen zijn er gesteld over de redenen om de Wgr-plusregio's af te schaffen en de mogelijkheid van correcties van de huidige buitengrenzen van de drie provincies. Veel is er gesproken over de afstand tussen burger-bestuur: hoe wordt ervoor gezorgd dat deze niet wordt vergroot als gevolg van de opschaling? Verder is het thema culturele identiteit besproken en de mogelijke vermindering van bestuurlijke drukte. De deelnemers aan de bijeenkomst willen weten wat er gaat gebeuren met de huidige Provinciehuizen, waarom er met de drie provincies begonnen wordt en hoe de verwachte toename van slagvaardigheid zich zal uiten. Tenslotte geven de bewoners aan het belangrijk te vinden dat de nieuwe provincie oog blijft houden voor de belangen van alle inliggende regio's.

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

Bestuurders en inwoners

Tijdens de bijeenkomst voor bestuurders en inwoners in de Kop van Noord-Holland op 20 maart 2013 in Den Helder, geeft een inwoner aan de samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht een goede zaak te vinden. Tegelijk vreest hij voor het gevoel van identiteit of verbondenheid dat door de fusie negatief wordt beïnvloed. Dit standpunt sluit aan bij dat van twee andere inwoners, die ook voorstander zijn, maar tegelijk wijzen op de onderlinge verbondenheid en uniciteit van de Waddeneilanden. Ook

een andere inwoner is voorstander van opschaling van provincies én gemeenten, maar vraagt de minister nog eens goed na te denken over de tijd die is uitgetrokken voor de totstandkoming van de Noordvleugelprovincie. Hij vindt dat voor samenvoegingsprojecten voldoende tijd moet worden genomen. Door een aanwezige is ingebracht dat het door de fusie lastiger wordt om voor projecten in het landelijk gebied gehoor te krijgen bij de provincie. Dit punt wordt ook door een aantal andere personen ingebracht en wordt ervaren als een zorg. In de betogen is de koppeling gelegd met de vertegenwoordiging van het gebied in de nieuwe provinciale staten. Een inwoner merkt op de discussie over de hervorming van het middenbestuur al jaren te volgen en het een goede zaak te vinden dat die nu wordt opgepakt. Wel vindt deze inwoner dat het verschil in tempo tussen de vorming van de Noordvleugelprovincie in relatie tot de andere landsdelen valt te betreuren. De discussie over het nieuwe middenbestuur zou veel breder moeten worden gevoerd dan alleen in deze drie provincies. Deze inwoner vraagt ook of de vorming van het nieuwe landsdeel gepaard gaat met het toebedelen van nieuwe taken vanuit het Rijk. Een van de aanwezigen wil weten waarom de minister niet is begonnen met de opschaling van de drie noordelijke provincies. Zij wil ook weten waarom niet eerst begonnen is met de opschaling van de gemeenten en daarna die van de provincies. Tot slot is de vraag gesteld waar het nieuwe provinciehuis komt te staan.

Provincie Utrecht

Gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten van Utrecht hebben tijdens het open overleg van 5 februari 2013 een aantal vragen gesteld over de samenvoeging van de drie provincies. Gedeputeerde staten geven aan geen hakken in het zand te zetten, maar willen wel eerst een integrale visie voor het totale bestuur, andere varianten voor de samenvoeging verkennen en meer duidelijkheid over de rol en taken van de nieuwe provincie. Hoewel zij het streven naar een sterk middenbestuur onderkennen, zijn zij van mening dat de provincie al is gefocust op haar kerntaken en ook al een strategische agenda heeft geformuleerd. Enkele gestelde vragen zijn 'Wat is de opzet voor de landsdelen naar 2025? En: Wat is de visie voor het totale bestuur, en wat zijn de knelpunten? Om te komen tot de beste oplossing dienen eerst andere varianten voor de samenvoeging te worden afgewogen, menen gedeputeerde staten. Daarbij moet rekening worden gehouden met opgaven zoals natuur, het Groene Hart en Food Valley. Gedeputeerde staten stellen voor dat, indien de minister de bestuurlijke drukte wil verminderen, hij dient te beginnen met de opheffing van de Wgr-plusregio's. Hierbij vragen zij zich af wat er gebeurt met de vervoersautoriteit en de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie. Gedeputeerde staten wijzen de minister er op dat de discussie niet over de structuur, maar de inhoud moet gaan. Wanneer de inhoud centraal staat, dan zou niet voor de samenvoeging van deze drie provincies worden gekozen. Gedeputeerde staten willen van de minister weten wat de taken en bevoegdheden zijn van de nieuwe provincie. Zij vinden dat het zoeken naar de samenhang tussen de provincies voorop moet staan en niet de structuur of het streven naar vijf landsdelen. Volgens gedeputeerde staten betekent het besluit om te komen tot vijf landsdelen dat de structuur voor de landsdelen al vastligt. Zij willen van de minister eerst een totale visie op de landsdelen en de rol van de provincie Utrecht. Volgens gedeputeerde staten ontbreekt in de brief van 14 december 2012 een aantal zaken. De provincie Utrecht onderhoudt een intensieve samenwerking met de

buurprovincies; ook die niet bij de samenvoeging zijn betrokken. Voor de provinciale samenvoeging moeten eveneens andere vormen worden onderzocht met aandacht voor de verschillende samenwerkingsverbanden. In de open overlegfase moet in de discussie meer worden gezocht naar wat een sterk bestuur is op basis van inhoud en verbanden. Gedeputeerde staten vinden dat de minister een omgekeerde volgorde hanteert door al uit te gaan van de opschaling van de drie provincies zonder eerst andere oplossingen te verkennen. Zij vinden dat ook andere provincies aangezet moeten worden tot opschaling. Zij stellen voor dit traject wettelijk vast te leggen, zodat niet alleen de Noordvleugelprovincie wordt gerealiseerd, maar ook andere provincies binnen deze kabinetsperiode aan de slag gaan met vorming van de landsdelen. Tot slot geven gedeputeerde staten aan dat er snel meer duidelijkheid moet komen over de taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie.

Provinciale staten

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

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

de uitdagingen die hier liggen aangepakt? De PvdD brengt tot slot de vraag in waarom de minister begint met de opschaling van Utrecht, Flevoland en Noord-Holland.

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

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

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

Een gemeenteraadslid van Renswoude vraagt zich af of de samenvoeging van de drie provincies een reden is om gemeenten samen te voegen. Verder merkt hij op te vrezen dat samenwerking met een kleinere provincie voor gemeenten makkelijker is dan met een grotere provincie. Food Valley heeft een belangrijke economische waarde. Binnen Food Valley wordt ook samengewerkt met gemeenten in Gelderland. Het is belangrijk om deze samenwerking voort te zetten, aldus het gemeenteraadslid. VNO-NCW benadrukt dat ondernemers niet op structuurdiscussies of blauwdrukken zitten te wachten. De organisatie is voorstander van de samenvoeging en maant de regering hier haast mee te maken. Het gemeentebestuur van Oudewater benadrukt evenals een gemeenteraadslid van Ronde Venen dat niet bewezen is dat groter goedkoper, bestuurskrachtiger en democratischer is. Beide insprekers hopen dat de samenvoeging van de drie provincies geen experiment is. Een wethouder uit Leusden geeft aan vooralsnog niet tegen de samenvoeging te zijn, maar hij heeft wel vragen met

betrekking tot de taken en bevoegdheden van de nieuw te vormen provincie. Een raadslid uit de gemeente Utrechtse Heuvelrug vraagt of de ervaringen van de herindeling in deze gemeente meegenomen worden in het proces om tot een nieuwe provincie te komen. Zij stelt dat de gemeentelijke fusie tot extra bestuurlijke drukte heeft geleid en dat burgers juist nabijheid van bestuur willen. De burgemeester van Woudenberg vraagt zich af of de minister ook kijkt naar de samenhang van gebieden. Een vertegenwoordiger van de gemeenteraadsfractie van de Christen Unie in Bunschoten vraagt hoe de minister aan de ene kant de decentralisaties, waarbij de taken dichterbij de burger komen, verdedigt, terwijl aan de andere kant de taken door bestuurlijke samenvoeging juist verder van de burger af komen te staan. Ook stelt de inspreker namens de Christen Unie Bunschoten vragen omtrent het waarborgen van de democratische legitimiteit. Het gemeentebestuur van Utrecht deelt mede bereid te zijn om mee te denken; dat er meer taken naar de gemeenten gaan is toe te juichen en in dat geval moet ook gezorgd worden voor krachtigere provincies. Het valt volgens het gemeentebestuur van Utrecht niet te ontkennen dat de steden Amsterdam en Utrecht met elkaar verknoot zijn. Wel spreekt het gemeentebestuur de voorkeur uit om de verkeers- en vervoersstaken bij de gemeente te houden.

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

Inwoners

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

Een andere inwoner ondersteunt eveneens het voornemen van het kabinet tot samenvoeging van de provincies, omdat de provincie Utrecht te klein is en omdat het voor de internationale concurrentiekracht van groot belang is dat Utrecht en Amsterdam

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

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

De laatste spreker is van mening dat er jarenlange studie noodzakelijk is om tot een goede variant van een nieuwe provincie te komen.

Provincie Flevoland

Gedeputeerde staten

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

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

Provinciale staten

Provinciale staten van Flevoland (fracties van VVD, CDA, PvdA, SP, CU, GroenLinks, SGP, PvdD, D66, PVV, 50PLUS en leefbaar Almere) brengen tijdens de bijeenkomst op 27 februari 2013 zes zorgpunten onder de aandacht. Ten eerste is er behoefte aan een goed onderbouwde visie van het kabinet. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan het gewenste schaalniveau en de relatie met stroomgebieden waar de indeling van de waterschappen op is gebaseerd. Ten tweede wijzen provinciale staten op het unieke karakter van de provincie Flevoland: er heest bestuurlijke rust, de provincie voert de regie op de provinciale kerntaken en voert het interbestuurlijk toezicht sober uit. Voor Flevoland betekent de verandering van de provincie-indeling niet alleen een ander bestuur, maar ook een andere toekomst. Het derde punt dat aangehaald wordt is samenwerking. Flevoland is een netwerkprovincie, waarbij samenwerking centraal staat. Vanuit deze situatie bezien geven provinciale staten aan de toegevoegde waarde van samenvoeging niet te zien. Provinciale staten van Flevoland willen weten hoe er

aangekeken wordt tegen de relaties tussen Flevoland, Gelderland en Overijssel. Als vierde punt wordt ingebracht dat Flevoland een effectief en overzichtelijk georganiseerde provincie is zonder bestuurlijke drukte. Het bestuur heeft een menselijke maat en is slank ingericht. Als vijfde punt brengen provinciale staten de financiën in, waarover men graag het gesprek aan wil gaan. Als zesde en laatste punt wijzen provinciale staten op het strakke tijdpad en het belang van draagvlak. Het gekozen tijdpad van een gecoprimeerde Arhi procedure beperkt de mogelijkheden om argumenten te wisselen en inwoners bij de discussie te betrekken. Deze gang van zaken vinden provinciale staten onwenselijk. Naast deze generieke punten brengen enkele partijen ook specifieke punten in.

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

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

Tijdens de bestuurdersbijeenkomst van 18 maart 2013 in Lelystad wijst de burgemeester van Lelystad op het belang van draagvlak. Zij stelt dat bestuurlijke herinrichting nooit heeft geleid tot goedkopere gemeenten. Het zou voor Lelystad zeer ongunstig zijn om Flevoland op te knippen, omdat de stad dan net als Den Helder aan de rand van de provincie komt te liggen. De burgemeester van Zeewolde is voor behoud van een zelfstandig Flevoland. De gemeente werkt veel samen met gemeenten in Flevoland en Gelderland, en wil deze dubbele oriëntatie behouden. Een vertegenwoordiger van de Bedrijfskring Lelystad, vraagt aandacht voor het bedrijfsleven van Lelystad, omdat dat erg kwetsbaar is. In een jong gebied als Lelystad is de provinciale overheid een belangrijke (stabiele) partner en opdrachtgever. De provinciale fusie brengt dit in gevaar. Hij is het niet eens met het argument van bestuurlijke drukte. De directeur van de Stichting Landschapsbeheer Flevoland stelt dat de provincie in

stand gehouden moet worden onder één bestuur. Een splitsing van Flevoland is onwenselijk. Daarnaast is de organisatie van mening dat er te weinig aandacht is voor maatschappelijke organisaties in dit proces. Een vertegenwoordiger van de provincie Gelderland geeft aan in deze bijeenkomst geen standpunt te zullen innemen. De provincie verwacht wel een visie van de minister op de bestuurlijke inrichting van Nederland. Gelderland heeft oog voor efficiënte besteding van middelen en vindt tot dusver een prima oplossing in de samenwerking met andere provincies. Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Noord stelt dat de agrarische sector het in Flevoland zo goed doet, mede vanwege de korte lijnen die er zijn naar het provinciaal bestuur. De organisatie ziet als mogelijk voordeel van de samenvoeging van de provincies dat er meer menskracht en middelen worden ingezet voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. De zorg van LTO Noord is echter dat de aandacht voor het agrarisch ondernemerschap zal verminderen en dat er onevenwichtig veel aandacht komt voor stedelijke ontwikkelingen. De vraag is dan ook of de minister kan garanderen dat er in de nieuw te vormen provincie voldoende aandacht blijft bestaan voor het landelijk gebied, in het bijzonder de land- en tuinbouw. Een wethouder van Almere stelt namens het gemeentebestuur dat het beeld van bestuurlijke drukte wordt onderschreven. Het gemeentebestuur van Almere vindt dat er nagedacht moet worden over bestuurlijke reorganisatie. Almere heeft de bijzondere positie dat het niet autonoom kan functioneren zonder voortdurend in dialoog te zijn met Noord-Holland, Amsterdam, Flevoland en Utrecht. De vraag is volgens de wethouder hoe straks de verhouding zal zijn tussen het Rijk en de grote(re) provincies? Daarnaast heeft het college de zorg of de positie van Almere en Flevoland, bij het behoud van grote open ruimtes en mooie landschappen, in stand blijft. De burgemeester van Dronten wijst er op dat de huidige omstandigheden - economische neergang, invloedrijk Europa, groeiende maatschappelijke complexiteit en snelle maatschappelijke veranderingen – niet aan de orde waren bij de vorming van de huidige provincies. Volgens het gemeentebestuur van Dronten ontbeert de provincie Flevoland een strategisch en samenhangend concept. De oriëntatie van Dronten ten aanzien van maatschappelijke vraagstukken zoals werkgelegenheid, mobiliteit en sociale ontwikkeling ligt niet bij de Noordvleugel van de Randstad, maar bij de assen Hanzelijn en Randmeren. De gemeente Dronten is actief in de regio Zwolle en wil deel uitmaken van een oostelijk te vormen landsdeel. Het gemeentebestuur van Dronten wil weten of het mogelijk is om dergelijke ideeën mee te nemen in de lopende Arhi-procedure. Een vertegenwoordiger van ondernemersorganisaties VNO-NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland en VNO-NCW Utrecht constateert dat het openbaar bestuur worstelt met fundamentele knelpunten: meerdere overheidslagen zijn betrokken bij één overheidstaak, er is gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap, er zijn teveel vertragende bevoegdheidsdiscussies, er zijn veel bestuurders (met de nodige bestuurlijke drukte als gevolg), er is gebrek aan doorzettingsmacht, de professionaliteit van het openbaar bestuur staat onder druk en er is toenemende complexiteit en mismatch tussen de schaal van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen en de bestuurlijke schaal. Het georganiseerde bedrijfsleven heeft drie uitgangspunten geformuleerd voor de bestuurlijke reorganisatie: (1) een efficiënte en effectieve dienstverlening van de overheid aan ondernemers. (2) De inrichting van het openbaar bestuur moet aansluiten op de schaal van de economische dynamiek en bijdragen aan een sterk economische regio die er in Europa toe doet. (3) De bestuurlijke inrichting moet uitgaan van één overheidslaag die verantwoordelijk wordt voor één overheidstaak en het duidelijk vaststellen waar de eindverantwoordelijkheid en de doorzettingsmacht liggen. De vertegenwoordiger van de ondernemersorganisaties benadrukt dat ondernemers geen jarenlange, verlammeende discussies over bestuurlijke structuren willen.

Inwoners

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

Bestuurders en inwoners

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

Overleggen inzake positie Noordoostpolder

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

Bijlage 2: Overzicht van ontvangen schriftelijke reacties naar aanleiding van start Arhi-procedure (bestuurlijk)

Datum	Afzender	Onderwerp
13-12-2012	Provincie Noord-Holland	Afschrift brief aan Provinciale Staten inzake gesprek over bestuurlijke opschaling Noord-Holland, Utrecht en Flevoland
3-1-2013	Gemeente Lelystad	Motie provinciale herindeling
8-1-2013	Provincie Zuid-Holland	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
9-1-2013	Provincie Flevoland	Bezwaren proces samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
9-1-2013	Provincie Noord-Holland	Ontvangst van uw brief inzake start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
10-1-2013	Gemeenten Urk en NOP	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
18-1-2013	Gemeente Zeewolde	Procedure samenvoeging 3 provincies
21-1-2013	Gemeente Lelystad	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
22-1-2013	Provincie Zuid-Holland	Beëindiging Wgr-plus
24-1-2013	Gemeente Naarden	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
25-1-2013	Gemeente Urk	Provinciale herindeling
28-1-2013	Gemeente Bunnik	Zienswijze aangaande samenvoeging provincies
30-1-2013	Provincie Flevoland	Aangenomen moties over voornemen samenvoegen provincies
1-2-2013	Gemeente Texel	Samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
5-2-2013	Gemeente Utrecht	Ideeën college van B&W van Utrecht bij plannen bestuurlijke inrichting
7-2-2013	Gemeente Bunschoten	Motie omtrent gevoelens provinciale herindeling
15-2-2013	Politieke partij Texel 2010	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
18-2-2013	Gemeente Diemen	Reactie samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
28-2-2013	Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht	Samenvoeging provincies
28-2-2013	Amstelland-Meerlanden	Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
1-3-2013	Gemeente Schagen	Mogelijke samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland
7-3-2013	Gemeente Langedijk	ARHI-traject provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
7-3-2013	Gemeente Renswoude	Motie provinciale herindeling
8-3-2013	Gemeente Woudenberg	Provinciale herindeling
11-3-2013	Kamer van Koophandels: Amsterdam, Midden-	Besturen voor de groei, de economische groei in de Noordvleugel organiseren

	Nederland, Noordwest-Holland en Gooi, Eem- en Flevoland	
11-3-2013	VNO/NCW West, VNO-NCW/MKB Flevoland, VNO-NCW Utrecht	Reactie op het voornemen tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
14-3-2013	Gemeente Renswoude	Inspraak 11 maart over de provincie fusie
14-3-2013	Gemeente Langedijk	Toezenen kopie schriftelijke raadsvragen GroenLinks
26-03-2013	Provincie Friesland	Standpunt Fryslân inzake samenvoeging Flevoland, Utrecht en Noord-Holland
28-03-2013	Provincie Overijssel	Reactie op uitnodiging regiobijeenkomst herindelingsprocedure samenvoeging provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
2-4-2013	Gemeente Hoorn	Standpunt fusie provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht
11-4-2013	Gemeente Waterland	Provinciale of gemeentelijke opschaling (afschrift brief aan gedeputeerde staten van Noord-Holland)
23-04-2013	Provincie Overijssel	Toezening naar aanleiding van het open overleg op 17 april jl. inzake gestarte herindelingsprocedure fusie Flevoland, Utrecht en Noord-Holland en positie Noordoostpolder
24-04-2013	Gemeente Urk	Provinciale herindeling/raadsbesluit
03-05-2013	Gemeente Noordoostpolder	Resultaten Stuurgroep Standpuntbepaling Provinciale Herindeling/raadsbesluit
07-06-2013	Gemeente Stede Broec	Procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

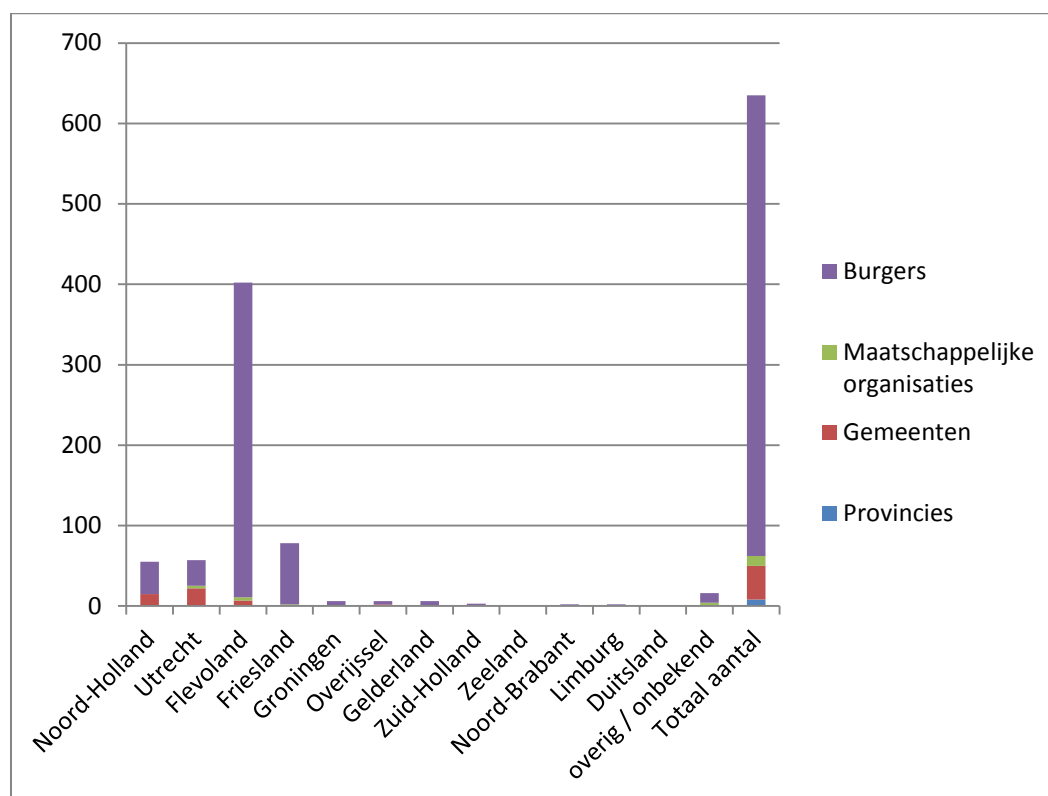
Bijlage 3: overzicht zienswijzen

Tabel 1. Totaal aantal ingediende zienswijzen uitgesplitst naar categorieën

	Totaal aantal zienswijzen
Provincies	8
Gemeenten	42
Waterschappen	1 (gezamenlijke)
Maatschappelijke organisaties ⁸⁰	11
Burgers	573
Totaal	635

⁸⁰ De groep maatschappelijke organisaties bestaat uit organisaties die het bedrijfsleven vertegenwoordigen, organisaties voor milieu en landschap, universiteiten en vertegenwoordigers van politieke partijen.

Grafiek 1. Aantal zienswijzen uitgesplitst naar categorieën zienswijzen en provincies



Tabel 2. Aantal zienswijzen burgers per provincie

	Aantal zienswijzen burgers
Noord-Holland	40
Utrecht	32
Flevoland	391

Tabel 3: Aantal zienswijzen gemeenten (afzonderlijk of gezamenlijk⁸¹) per provincie

⁸¹ Enkele gemeenten hebben gezamenlijk een zienswijze ingediend.

	Aantal zienswijzen gemeenten (deels gezaamenlijk)
Noord-Holland	25
Utrecht	22
Flevoland	6

**Zienswijzen van overheden en maatschappelijke organisaties op het herindelingsontwerp
samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht**

- ABVAKABO FNV
- Gemeente Almere
- Gemeente Amersfoort
- Amstelland-Meerlanden Overleg
- Gemeente Baarn
- Bedrijfskring Lelystad
- Gemeente Beemster
- Gemeente Bloemendaal
- Gemeente Bunnik
- Gemeente Bunschoten
- CDA-Statenvructies
- Gemeente Dronten
- Gemeente Eemnes
- Gemeente Enkhuizen
- Provincie Flevoland
- Provincie Fryslân
- Provincie Gelderland
- Gemeente Haarlem
- Gemeente Heerhugowaard
- Gemeente Hilversum
- Gemeente Hollands Kroon
- Gemeente Houten
- Gemeente Huizen
- Gemeente IJsselstein en gemeente
Montfoort
- Landschapsbeheer Flevoland
- Gemeente Landsmeer
- Gemeente Lelystad
- Gemeente Leusden
- Provincie Limburg

- Gemeente Lopik en Gemeente Oudewater
- LTO Noord
- Stichting Milieuzorg Zeist
- Gemeente Nieuwegein
- Provincie Noord-Holland
- Gemeente Noordoostpolder
- Ondernemersverenigingen Almere, Lelystad, Zeewolde
- Provincie Overijssel
- Regio Alkmaar
- Gemeente Renswoude
- Gemeente Rhenen
- Gemeente Schagen
- Gemeente Soest
- Statenfractie D66 Fryslân
- Stichting Flevo-landschap
- Stichting Milieuzorg Zeist
- Gemeente Stichtse Vecht
- Gemeente Texel
- Waterschappen van Amstel, Gooi en Vecht, Hollands Noorderkwartier, Rivierenland, Rijnland, De Stichtse Rijnlanden, Vallei en Veluwe, Zuiderzeeland
- Universiteit Utrecht
- Gemeente Urk
- Gemeente Utrechtse Heuvelrug
- Gemeente Utrecht
- Provincie Utrecht
- Gemeente Veenendaal
- Gemeente Vianen
- Gemeente Wijk bij Duurstede
- Gemeente Woerden
- Gemeente Woudenberg
- Gemeente Zaanstad
- Gemeente Zeewolde
- Gemeente Zeist
- Provincie Zuid-Holland
- Regio Zwolle

Bijlage 4: Overzicht van geraadpleegde literatuur

- Baldersheim en Rose (red.) *Territorial choice. The politics of boundaries and borders* (2010);
- Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw* (2002);
- Commissie-Kok, *Advies commissie Versterking Randstad* (2007);
- Commissie-Lodders, *Ruimte, regie en rekenschap* (2008);
- Commissie ter evaluatie van de gemeentelijke herindeling Denemarken, *Evaluatie van gemeentelijke herindeling [en regiovorming in Denemarken] in het Nederlands vertaald in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (maart 2013);
- Decisio/Andersson, Elffers, Felix (AEF), *Maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie* (2013);
- Economic Board Utrecht et. al., *Trend- en SWOT-analyse provincie Utrecht* (2013);
- Engels en Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland: historie, grondslagen, werking en debat* (2013);
- European Commission, *EU Regional Competitiveness Index* (2013);
- G4@RandstadHolland.EU, *Randstad Holland in een globaliserende wereld* (2006);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *meicirculaire provinciefonds* (2013);
- Holland Acht, *Manifest 'Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk'* (2005);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Discussienotitie 'Maatwerk in het middenbestuur'* (2006);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Visienota Bestuur en Bestuurlijke herinrichting: tegenstellingen met elkaar verbinden* (2011);
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland* (2013);
- Ministerie van Economische Zaken, *Visie op de Noordvleugel/Amsterdambrief* (2011);
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* (2012);
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, *Structuurvisie Randstad 2040* (2009);
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Territorial Review Randstad Holland* (2007);
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *Territorial Reviews: Skåne, Sweden* (2012);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De economische kracht van de Noordvleugel van de Randstad* (2010);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De ratio van ruimtelijk-economisch topsectorenbeleid* (2012);
- Planbureau voor de Leefomgeving, *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren* (2012);

- Planbureau voor de Leefomgeving, *Werken aan de concurrentiekracht van de Nederlandse regio's* (2013);
- Provincie Noord-Holland, *Uitvoeringsprogramma Structuurvisie Noord-Holland 2040* (2010);
- Raad van State, *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen* (2013);
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, *Sturen op samenhang, Governance in de metropolitane regio Schiphol/Amsterdam* (2013);
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat* (2006);
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur* (2010);
- Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), *Ontwerp Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer* (2013);
- Regeerakkoord kabinet Rutte-Verhagen, *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010);
- Regeerakkoord kabinet Rutte-Asscher *Bruggen Slaan*, (2012);
- Rijk, IPO, VNG, UvW, *Bestuursafspraken 2011-2015* (2011);
- Ruimtelijk Planbureau, *Vele steden maken nog geen Randstad* (2006);
- Seinstra Van de Laar, *Businesscase gezamenlijke bedrijfsvoering, een businesscase voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland* (2012);
- Teisman et. al. *Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad* (2005).
- Van Twist cs., *De maatschappelijke 'businesscase' Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, een second opinion* (2013);
- VNG Magazine special Tropisch Nederland, *Gedeputeerde Saba: 'Cultuur is van de mensen zelf'*, 25 juni 2010, pagina 32 e.v.