



Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG



Verzenddatum
10 oktober 2013

Bijlagen
3

Uw kenmerk

Ons kenmerk
1532470

Onderwerp

Zienswijze voorontwerp Noordvleugelprovincie

Geachte minister,

Tijdens uw bezoek aan Provinciale Staten van Flevoland op 27 februari 2013 hebben wij aangegeven dat provincie- en gemeentegrenzen voor ons niet heilig zijn. Over diverse modellen zoals opgeschaalde gemeenten, vijf landsdelen of een evenwichtige herverdeling van taken over de drie bestuurslagen valt met ons een goed gesprek te voeren. Aan het eind van deze zienswijze doen wij daar ook een voorstel toe. Wij gaven tijdens uw bezoek aan dat een overtuigende inhoudelijke onderbouwing van de samenvoeging van drie provincies ontbrak en dat een goede visie begint met een onderbouwde probleemstelling en niet met een conclusie. Het gezichtspunt van waaruit Provinciale Staten van Flevoland voorstellen over het openbaar bestuur beoordelen, is welk belang Flevolandse burgers en instellingen bij een samenvoeging hebben.

Mede op basis van de gesprekken die u in de eerste maanden van 2013 in de drie provincies heeft gevoerd, heeft u een herindelingsontwerp openbaar gemaakt. Daarnaast heeft u op verzoek van de Eerste Kamer¹ de nota 'Bestuur in Samenhang' opgesteld. Na het in samenhang bestuderen van beide stukken en gezien een aantal politieke verklaringen van uw kant, kunnen wij niet anders dan concluderen dat uw onderbouwing helaas alleen maar minder overtuigend is geworden. Daarnaast legt de second opinion, die de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de provincie Noord-Holland op de business case heeft uitgevoerd, een groot aantal onvolkomenheden bloot. Wij voegen die second opinion als bijlage bij deze zienswijze en verwijzen er korthedshalve naar.² *Wij onderschrijven de conclusies uit die second opinion en verzoeken u met klem op de kritiek uit die opinie in te gaan.* Wij werken er graag aan mee om de positie van het middenbestuur te verbeteren. Maar zonder een adequate motivering kan bij Provinciale Staten van Flevoland van draagvlak voor de vorming van een landsdeel Noordvleugel geen sprake zijn. Wij lichten ons standpunt in deze zienswijze toe.

Daarnaast brengen wij graag de brief in herinnering die wij op 4 juni 2013 aan de Eerste Kamer toezonden. Hierin schetsten wij in een bijlage een aantal complicaties rond de twee verkiezingen die in negen maanden tijd voor Provinciale Staten worden gehouden. Uit het wetsvoorstel blijkt niet, dat het kabinet zich van deze complicaties bewust is. Die complicaties raken echter aan het

¹ Motie-Kox (SP) c.s. over de bestuurlijke organisatie van Nederland (EK 33.400, L) van 4 december 2012 (met algemene stemmen aangenomen)

² Second opinion Van Twist, Frissen e.a. (2013) De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de wet samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, Nederlandse school voor het openbaar bestuur, augustus 2013

belang van de kwaliteit van onze democratie. Wij voegen daarom de bijlage ook toe aan deze zienswijze.

1. Het wetsvoorstel volgt niet uit een integrale visie op het openbaar bestuur

Een breed gedragen integrale visie op de modernisering van het openbaar bestuur is nodig voordat via wetsvoorstellen onomkeerbare stappen worden gezet ter uitvoering van die visie. Daarvan is op dit moment geen sprake. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel voor het landsdeel Noordvleugel zijn geen alternatieven onderzocht. De nota 'Samenhang in Beeld' beperkt zich tot de bestuurslagen provincie en gemeente. Aan de bestuurslagen Europa en het Rijk wordt geen aandacht besteed. Wij zouden ons kunnen voorstellen dat de toegenomen rol van Europa zou kunnen leiden tot een verkleining van de rijksoverheid en de overdracht van taken en bevoegdheden aan een krachtig middenbestuur. Het wetsvoorstel is echter opgesteld zonder dat enig zicht bestaat op de taken, bevoegdheden en middelen die het nieuwe landsdeel krijgt, terwijl de Eerste Kamer daar via de motie Vliegenhart³ wel om heeft gevraagd. Wij beschouwen dit als een voorwaarde. Juist inzicht in het takenpakket en de bevoegdheden van het landsdeel was voor u een kans geweest om de meerwaarde ook voor Flevoland aan te tonen.

Naar aanleiding van de motie Vliegenhart heeft u laten weten dat u in september met een geactualiseerde versie van de nota 'Samenhang in Beeld' komt. Dat is een actualisatie die wij tijdens de voorbereiding van deze zienswijze niet kennen. Wij stellen daarom voor dat u aan de Tweede en Eerste Kamer voorstelt dat zij een hoorzitting organiseren, zodat wij in de gelegenheid worden gesteld onze gedachten over die actualisatie alsnog over het voetlicht te brengen. *Bent u bereid het parlement voor te stellen een dergelijke hoorzitting te organiseren?*

2. Ontwikkelopgave provincie Flevoland

Aan de vooravond van een nieuwe ontwikkelopgave voor de provincie Flevoland in het kader van de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), concludeert het kabinet blijkbaar dat Flevoland niet langer de extra aandacht van een zelfstandig Flevolands bestuur nodig heeft die uw voorganger juist van doorslaggevend belang achtte. Het wetsvoorstel bevat echter geen argumenten voor die conclusie en wij onderschrijven die conclusie niet.

Ten tijde van de instelling van de provincie Flevoland op 1 januari 1986 had Flevoland 177.000 inwoners. Dit aantal is in 2013 tot boven 400.000 gestegen. Volgens de jongste PRIMOS-prognose zullen er in 2040 bijna 600.000 mensen in Flevoland wonen. Dat is vergelijkbaar met de huidige omvang van provincies als Groningen en Friesland, waar de komende decennia juist krimp wordt verwacht. De provincie Flevoland is de afgelopen decennia sterk gegroeid en zal ook in de komende decennia sterk blijven groeien. Dat geldt voor alle zes Flevolandse gemeenten. Dat hierbij ook volgens het Rijk sprake is van een bijzondere ontwikkelopgave die bijzondere aandacht vergt, blijkt uit de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer die in 2013 in ontwerp is vastgesteld (RRAAM). Ook andere delen van Flevoland kennen een forse ontwikkelopgave als het gaat om verbindingen, wonen, natuur (zoals de ontwikkeling van een toekomstbestendig ecologisch systeem in het Markermeer), recreatie, werklocaties (zoals de ontwikkeling van luchthaven Lelystad), etc.

Bij de instelling van de provincie Flevoland heeft de nieuwe provincie van het Rijk de opdracht gekregen om van Flevoland een evenwichtige samenleving te maken ten behoeve van de rest van Nederland.

³ Motie-Vliegenthart (SP) c.s over een nadere analyse over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de voornemens (EK CII, B) van 18 juni 2013

Die ontwikkelopgave werd ook als belangrijkste argument genoemd om tot een provincie Flevoland te komen⁴. Die evenwichtige samenleving is nog niet voltooid. De ontwikkeling daar naartoe is nog volop gaande. Gedurende die periode heeft Flevoland een bestuur nodig dat zich specifiek inzet om die opdracht te verwezenlijken. In het provinciaal bestuur van Flevoland zijn inwoners uit alle Flevolandse gemeenten vertegenwoordigd. Indien de volksvertegenwoordigers van het nieuwe landsdeel Noordvleugel evenredig uit de verschillende deelregio's afkomstig zouden zijn, zou slechts ca. 10% van de volksvertegenwoordigers uit Flevoland afkomstig zijn. Het bestuur van het landsdeel Noordvleugel zal de specifieke opdracht aan Flevoland daardoor minder ervaren. Het volbrengen van deze opdracht vergt naar schatting nog enkele decennia, vergelijkbaar met het tijdpad waarin de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer uitgevoerd zal worden.

Wanneer ook in Flevoland een evenwichtige samenleving is ontstaan (dat wil zeggen dat de ontwikkelopgave is afgerond, een betere woon/werk balans is ontstaan, de bereikbaarheid is verbeterd, de bevolkingsopbouw evenwichtig is en het voorzieningsniveau is verbeterd), is er wellicht meer aanleiding dan nu om naar een andere structuur over te gaan.

In het herindelingsontwerp tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht ontbreekt een motivering waarom de argumenten van het kabinet Lubbers I om tot instelling van een zelfstandige provincie Flevoland te komen - waarbij ook diverse andere alternatieven zijn overwogen en verworpen - nu niet meer van toepassing zouden zijn. Het besluit van het kabinet Lubbers I had juist tot doel te voorkomen wat het huidige kabinet met het wetsvoorstel doet: de belangen van Flevoland in een groei- en ontwikkelfase ondergeschikt maken aan een ander gebied. *Waarom zijn de bedoelde argumenten volgens u niet meer van toepassing?*

3. Een efficiënte provincie

De provincie Flevoland is al sinds de instelling een efficiënt werkende provincie met een lichte structuur, die werkt met een naar verhouding beperkte rijksuitkering, een gering eigen vermogen en een relatief klein ambtelijk apparaat. Het wetsvoorstel zal ertoe leiden dat de voordelen van dit model verdwijnen.

Bij de instelling van de provincie Flevoland is gekozen voor een lichte structuur, waarbij de gedachte was dat Flevoland met een schone lei kon beginnen en daarmee een voorbeeldfunctie vervullen voor overig bestuurlijk Nederland. In 2010 heeft de provincie Flevoland een bestuurskrachtmeting laten uitvoeren. Hieruit bleek dat de provincie Flevoland een efficiënt werkende organisatie is die de grote (rijks-)projecten uitstekend aanpakt. Voor een relatief kleine organisatie scoren we goed. De visitatiecommissie concludeerde:

- "Flevoland is een effectief en efficiënt werkende provincie, die bovendien in staat is om grote ontwikkelopgaven van nationaal belang uit te voeren;
- De provincie Flevoland heeft een laag aandeel uit het Provinciefonds (NB wij menen een te laag aandeel, gelet op de ontwikkelingstaken), weinig aandelen in energiebedrijven en een beperkt eigen vermogen. Dit noopt tot keuzen. De provincie slaagt er goed in om deze keuzen te maken;

⁴ De Memorie van Toelichting bij de Wet instelling provincie Flevoland (Tweede Kamer, 1984-1985, 18738, nr. 3) bevat de kern van de motivering waarom het kabinet destijds koos voor de instelling van de provincie Flevoland. *"Een blik op de kaart maakt duidelijk dat de indeling van Flevoland bij een bestaande provincie een zeer gekunstelde oplossing zou zijn gezien de bestaande verbindingen. Een dergelijke oplossing wordt door ons temeer niet aanbevelenswaardig geacht omdat dit gebied niet die aandacht van het provinciaal bestuur kan krijgen welke nodig is. Dat risico wordt door ons groot en bijzonder bezwaarlijk geacht, omdat Flevoland - een gebied in ontwikkeling - juist extra bestuurlijke aandacht nodig heeft. (...) Het eerste en onze inziens belangrijkste argument daarvoor is gelegen in de verwachting dat in een zelfstandige provincie met een eigen provinciaal bestuur een evenwichtig beleid gevoerd zal worden dat bijdraagt tot een harmonische ontwikkeling van het gebied als geheel, waarbij de specifieke eisen van het gebied en zijn sterk groeiende bevolking de volle aandacht krijgen. (...) Wij menen, dat een adequate stimulering van de groei van de bedrijvigheid in Flevoland (ook door bedrijfsverplaatsingen) naast de activiteiten die op dit terrein plaatsvinden door de gemeenten, het best kan worden toevertrouwd aan een eigen provinciaal bestuur. Dat laatste lijkt ons immers het meest aangewezen om een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling van het gebied te bevorderen."*

- De provincie is zich zeer bewust van het feit dat zij medeoverheden en maatschappelijke organisaties nodig heeft voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het creëren van draagvlak is daarmee voor de provincie Flevoland een min of meer continu proces geworden. Het lukt de provincie ook om deze organisaties te mobiliseren. Bij de onderzochte opgaven blijkt dat de samenwerking doorgaans goed verloopt, indachtig de belangentegenstellingen, en dat de partners gezamenlijk de uitvoering goed weten te realiseren.”⁵

In de Europese programmaperiodes 1994-1999 en 2000-2006 heeft de provincie Flevoland als Doelstelling-1-regio als enige regio in Nederland Structuurfondsenprogramma's uitgevoerd, die door de vier Structuurfondsen uit Brussel werden gevoed. Deze programma's hebben zeker 40.000 extra banen opgeleverd, 10.000 extra bedrijven in Flevoland tot stand gebracht en ervoor gezorgd dat het Bruto Regionaal Product (BRP) van 74% in 1993 naar 98% in 2006 is gestegen. Uitgevoerde projecten kenden een multiplier van 1:6 en alle middelen zijn besteed. Alleen al tussen 2000-2006 haalde Flevoland € 132 miljoen EU-subsidie binnen, gemiddeld € 22 miljoen per jaar.

4. Zes Flevolandse gemeenten

Het beperkte aantal gemeenten in de provincie Flevoland is één van de sterke punten van onze provincie. De schaal is van een niveau dat gemeentelijke herindelingen niet noodzakelijk zijn. De gemeenten werken waar nodig samen met andere gemeenten, soms binnen en soms buiten Flevoland. Juist vanwege het kleine aantal gemeenten is de provincie Flevoland voor elke gemeente goed benaderbaar en is de bestuurlijke drukte gering.

U heeft er herhaaldelijk op gewezen dat er in Flevoland slechts zes gemeenten zijn. Daarbij merkt u op dat de helft van de Flevolandse inwoners in Almere woont en dat van de andere helft de helft in Lelystad woont. Het eerste is juist (49%), het tweede niet (37%). De provincie Flevoland heeft iets meer inwoners dan de provincie Zeeland, dat nu 13 gemeenten heeft, maar waar over opschaling wordt nagedacht. Ook in de provincie Groningen wordt nagedacht over reductie van het aantal gemeenten van 23 naar 6. Als schaal een middel is om problemen op te lossen, en als u meent dat er sprake is van een te grote bestuurlijke drukte, dan lijkt ons het aantal gemeenten in de provincies Noord-Holland (53) en Utrecht (26) voor u eerder een aandachtspunt dan het aantal gemeenten in Flevoland.

Met de verwijzing naar het aantal Flevolandse gemeenten lijkt u te veronderstellen dat u dit aantal te klein vindt voor één provincie, ook al maakt u dat niet expliciet en wordt het niet onderbouwd. Bij de instelling van de provincie betoogde uw voorganger precies het tegenovergestelde: “Bezwaren tegen het aantal van zes gemeenten gaan aan enkele wezenlijke punten voorbij. Immers in de nieuwe provincie is de schaal van de gemeenten dusdanig dat gemeentelijke herindeling niet noodzakelijk is. Het zijn weliswaar zes gemeenten, maar daartoe behoren dan wel de in oppervlakte twee grootste gemeenten van Nederland: de gemeenten Noordoostpolder en Dronten, met daarin 14 - inderdaad levenskrachtige - woonkernen.”⁶. Hoewel er sindsdien in ons land door fusies grotere gemeenten zijn ontstaan, geldt nog steeds dat de Flevolandse gemeenten groot zijn. Zoals gezegd, groeit de provincie Flevoland de komende decennia door van 400.000 naar 600.000 inwoners.

5. Geen hulpconstructies nodig

Door de efficiënte inrichting van Flevoland zijn hulpconstructies op grond van de WGR, zoals die in grotere provincies bestaan, niet nodig. De vorming van een landsdeel Noordvleugel zal de behoefte aan hulpconstructies voor het gebied Flevoland juist oproepen.

⁵ Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies, visitatiecommissie, L. Hermans (voorzitter), Den Haag, 13 januari 2010

⁶ Eerste Kamer, 1984-1985, 18738, nr. 202b

Flevoland kent slechts een beperkt aantal gemeenten van een relatief grote schaal, waardoor de afstemming bij bovengemeentelijke projecten tussen gemeenten en provincie efficiënt verloopt. Door deze schaalgrootte zijn in Flevoland geen hulpconstructies nodig. Een voordeel is ook dat het waterschap is georganiseerd op de schaal van de provincie. De enige gemeenschappelijke regelingen die Flevoland kent, zijn door het Rijk opgelegd.

Met dit relatief kleine aantal spelers is het makkelijk zaken doen. Er is sprake van een overzichtelijke en controleerbare samenwerkingstructuur tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en provincies. De provincie vervult nu democratisch gelegitimeerde taken, die in vergelijkbare regio's in WGR-samenwerkingsverbanden zijn ondergebracht. Dergelijke samenwerkingsverbanden zijn over het algemeen democratisch ondoorzichtig en een directe democratische controle ontbreekt.

De praktijk leert dat in grotere provincies uiteindelijk hulpconstructies nodig zijn om invulling te geven aan de heterogeniteit en om aandacht te schenken aan kleinere regio's en regionale verschillen. Denk aan Twente, Grensregio, Achterhoek en West Brabant. In de actualisatie van de Gebiedsagenda voor de Noordvleugel maakt de provincie Noord-Holland onderscheid in zeven subregio's: Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Regio Alkmaar, IJmond, Stadsregio Amsterdam, Zuid Kennemerland en Gooi en Vechtstreek. De provincie Utrecht onderscheidt in hetzelfde document vier subregio's: regio Utrecht, regio Amersfoort, West Utrecht en Zuidoost Utrecht. Het ligt voor de hand dat Flevoland een twaalfde subregio wordt, zodra het is opgegaan in het landsdeel Noordvleugel. De provincie Flevoland zal dan niet meer bestaan, maar dat bestuurlijke gat zal in de subregio Flevoland naar verwachting worden opgevuld met allerlei hulpconstructies, zoals een regionaal vervoerberaad Flevoland of een portefeuillehoudersoverleg ruimtelijke ordening Flevoland.

Daarnaast zullen vermoedelijk nieuwe interprovinciale samenwerkingsverbanden ontstaan met grensgemeenten in Overijssel (gemeenten Noordoostpolder, Dronten en mogelijk Urk) en Gelderland (gemeente Zeewolde). Uit de zienswijzen van deze gemeenten blijkt ook dat zij - mocht het onverhoopt tot de vorming van een landsdeel Noordvleugel komen - er een voorkeur voor hebben om bij een ander landsdeel dan de Noordvleugel te worden gevoegd. De vorming van nieuwe hulpconstructies achten zowel u als wij onwenselijk.

6. Er is geen draagvlak in de provincie

Er is geen draagvlak voor de vorming van het landsdeel Noordvleugel.

De commissie-Geelhoed stelde in 2002 dat plannen met betrekking tot herinrichting van het bestuur bij ontbrekend draagvlak uiterst kwetsbaar zijn⁷. Ook hoogleraar Derksen wijst op het belang van draagvlak. Dat deed hij in het kader van de door u dit jaar georganiseerde Kenniskamer over bestuurlijke reorganisatie⁸. In zowel de Tweede Kamer (22 mei 2013) als de Eerste Kamer (18 juni 2013) gaven diverse partijen aan dat draagvlak voor vorming van het landsdeel Noordvleugel onontbeerlijk is. Volgens het Comité van de Regio's is het absoluut noodzakelijk dat hervormingen en decentralisatie van bevoegdheden en geld stroken met de concrete voorstellen en behoeften van lokale en regionale gemeenschappen en hun burgers. Herindelingen in het verleden hebben geleerd dat steun en draagvlak bij de betrokken lokale overheden van groot belang is. Daarom is het bij gemeentelijke herindelingen tegenwoordig ook rijksbeleid om gedwongen herindelingen in principe niet meer door te voeren.

In februari 2013 deed Een Vandaag een peiling waaruit bleek dat 75% van de inwoners van Flevoland tegenstander is van de vorming van het landsdeel Noordvleugel. Ook een meerderheid van de inwoners in de provincies Noord-Holland (51%) en Utrecht (60%) is volgens deze peiling tegen de

⁷ Geelhoed (2002), Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw, IPO, Rijswijk, maart 2002

⁸ <http://www.wimderksen.com/?p=542>

samenvoeging. De rondgang die u door onze provincie maakte in het kader van de open overlegfase leverde geen ander beeld op.

Het regionale bedrijfsleven en LTO Flevoland hebben in overleg met u tijdens de bestuurders-bijeenkomst op 18 maart 2013 in Lelystad laten weten zeer tevreden te zijn over de korte en effectieve lijnen met de provincie Flevoland. In 2006 legden de verzamelde Flevolandse ondernemersverenigingen en werknemersverenigingen in een resolutie vast dat zij van mening zijn dat de provincie Flevoland ondeelbaar is en dat zij de eenheid van Flevoland willen behouden omdat dit de slagkracht versterkt die deze jonge provincie nodig heeft. Wij hebben de afgelopen jaren deze handschoen opgepakt door samen met het bedrijfsleven te werken aan een gezamenlijke toekomstvisie en de verdere ontwikkeling van Flevoland. Het wetsvoorstel bevat geen argumenten waarmee het ontwikkelingsperspectief voor het Flevolandse bedrijfsleven in het landsdeel Noordvleugel zal verbeteren.

In mei 2013 heeft het onderzoeksbureau TNS-NIPO een representatieve opiniepeiling uitgevoerd. De eindrapportage van deze peiling voegen wij als bijlage bij deze zienswijze. TNS-NIPO ondervroeg ruim 2000 inwoners van Flevoland naar hun mening over de fusie. Slechts acht procent van de Flevolandse blijkt voorstander van een fusie van de provincie Flevoland met Noord-Holland en Utrecht. Verdeeld over de Flevolandse gemeenten geeft de opiniepeiling het volgende beeld met betrekking tot de voorstanders van de fusie: Almere (12%), Lelystad (5%), Dronten (4%), Noordoostpolder (3%), Zeewolde (4%) en Urk (8%). Tevens blijkt uit de opiniepeiling dat 57% van de Flevolandse zich zeer sterk tot tamelijk sterk verbonden voelt met Flevoland en geeft 64% van de Flevolandse aan dat de provincie Flevoland een sterke tot tamelijk sterke eigen identiteit heeft. U zult ook in de zienswijze van de Flevolandse gemeenten lezen dat hun voorkeur uitgaat naar behoud van de provincie Flevoland.

7. Niet van onderop

Het voorstel tot vorming van het landsdeel Noordvleugel wordt ons tegen onze wil van bovenaf opgelegd en is niet gebaseerd op een initiatief van onderop.

U stelt dat de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland gebaseerd is op initiatieven 'van onderop'. Wij hechten eraan duidelijk te maken dat deze aanname onjuist is. Vanuit onze provincie zijn nooit initiatieven genomen om te komen tot een herindeling van onze provincie. Het initiatief van de Holland Acht was een oproep tot versterking van de slagkracht van het bestuur in de Randstad. De Holland Acht werd gevormd door acht kroonbenoemden. Het is van belang te laten weten dat Provinciale Staten van Flevoland in hun eerste vergadering ná publicatie van het manifest van de Holland Acht afstand hebben genomen van het streven naar opschaling van de provincie Flevoland. Ook is het vermeldenswaard dat de staten in september 2006 bij motie nog eens uitdrukkelijk hebben aangegeven dat de discussie over de provinciale inrichting gevoerd dient te worden met betrokkenheid van de gekozen volksvertegenwoordigers. Ook anderszins zijn in Flevoland nooit daadwerkelijk initiatieven geweest om te komen tot een andere bestuurlijke inrichting van onze provincie.

8. Ongelijke behandeling van provincies

Voor de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht neemt u het initiatief voor een samenvoeging tot landsdeel, terwijl er voor het nu voorliggende voorstel geen draagvlak is. Voor de vier overige landsdelen kiest u voor initiatieven van onderop. Dit is een ongelijke behandeling, waarvoor in het wetsvoorstel geen argumenten worden gegeven, anders dan een verwijzing naar in het verleden uitgevoerde rapporten, die geenszins eenduidig in die richting concludeerden.

In de nota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland' geeft u aan dat er tussen blauwdrukdenken en visieloos acteren een betere weg ligt: zoveel mogelijk in aansluiting op bestaande ontwikkelingen stap-voor-stap werken, maar wel met een helder perspectief voor de lange termijn. Dat perspectief bestaat uit gemeentelijke herindelingen die zoveel mogelijk hun

beslag krijgen op basis van initiatieven van onderop, dat wil zeggen door de betrokken gemeenten zelf. Daarnaast streeft het kabinet naar de vorming van vijf landsdelen. Waar de overige negen provincies zelf mogen kiezen of en op welke wijze zij opgaan in een landsdeel, wordt die ruimte niet geboden aan Flevoland: u dwingt ons tot een fusie met gebruikmaking van paragraaf 3 van de Wet Arhi, waar u ook voor toepassing van paragraaf 2 had kunnen kiezen.

Om welke redenen kiest u voor deze ongelijke behandeling?

9. Flevoland wordt betrokken bij niet Flevolandse problemen

Met het wetsvoorstel wordt de provincie Flevoland betrokken bij een probleem dat binnen Flevoland niet bestaat en gepresenteerd als oplossing voor andermans probleem. Er zijn echter vele andere mogelijkheden om het probleem van bestuurlijke drukte in andere delen van Nederland op te lossen, tot een 'lean en mean' overheid te komen en te bezuinigen, maar die zijn niet verkend.

In het wetsvoorstel wordt de commissie Kok aangehaald, die constateerde dat er op de schaal van de Randstad teveel bestuurlijke drukte en een gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap is. Daardoor zou de bestuurlijke slagkracht ontbreken die nodig is om te kunnen concurreren met andere (Europese) topregio's. Conform het advies van de commissie Kok is daarop het programma Randstad Urgent opgestart. Dit heeft onder meer geresulteerd in voor Flevoland belangrijke programma's als Rijk/Regio-programma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM), Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (OV SAAL) en de wegverbinding Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA). Binnen deze programma's wordt binnen de regio goed samengewerkt.

De bestuurlijke drukte die in het wetsvoorstel wordt genoemd, bestaat in Flevoland niet. Bestuurlijke drukte wordt vooral veroorzaakt door de verkokering bij het Rijk en de veelheid van (kleine) gemeenten in met name het stedelijk gebied en de bovengemeentelijke opgaven die daar spelen. Wij denken graag mee over de oplossing van dit probleem. Een oplossing zou kunnen zijn om het aantal departementen en de verkokering daartussen te beperken, gevolgd door een overheveling van taken naar een krachtig middenbestuur.

Overigens schreef de Raad van State over het onderwerp bestuurlijke drukte: "Belangrijker dan structuurwijzigingen voor een mogelijke oplossing acht de Afdeling dan ook dat in de interbestuurlijke verhoudingen, die op alle terreinen spelen, scherper wordt gelet op de relatie tussen bestuurlijke inspanning enerzijds en het resultaat of effect, inclusief voortgang van besluitvorming anderzijds".⁹ Dat gaat meer over cultuur dan structuur. Het verminderen van bestuurlijke drukte bereik je dus niet zomaar door gemeenten of regio's samen te voegen.

10. Netwerken is beter dan een structuurverandering

Een structuurwijziging door het vormen van een landsdeel Noordvleugel is geen adequaat antwoord op de opgaven waarvoor wij staan. Het regionaal bestuur komt daarmee op een te grote afstand te staan om goed te kunnen inspelen op de diversiteit aan maatschappelijke opgaven. Elke opgave heeft zijn eigen schaal en wordt via het daarbij optimaal passende netwerk aangepakt.

Economische ontwikkeling heeft een veel grotere kans van slagen als regio's organisch groeien. Het kabinet heeft niet duidelijk gemaakt voor welk probleem de vorming van het landsdeel Noordvleugel de oplossing is. Wij redeneren vanuit ontwikkelkansen die benut moeten worden. U levert geen argumenten waarom een structuurwijziging in de Noordvleugel zo urgent is dat zij vooruitlopend op de vorming van andere landsdelen moet worden doorgevoerd. Een gedegen analyse ontbreekt. Daarnaast komt de discussie op een moment dat de uitweg uit de economische crisis alle prioriteit zou moeten krijgen. De structuurdiscussie leidt daarvan af.

Kunt u motiveren waarom structuurwijziging in de overige negen provincies minder urgent is?

Per maatschappelijke opgave bekijkt de provincie Flevoland hoe en met welke partners deze moet worden aangepakt. Dat vereist een flexibele wijze van opereren. Hiervoor is een 'lean & mean'

⁹ Raad van State, Het kán beter, interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, Den Haag, 2013.

overheid nodig. Een samenvoeging helpt daar niet bij. Die vergroot de afstand tot de partners en vermindert de eigen gebiedskennis. In de Memorie van Antwoord bij de Wet instelling provincie Flevoland gaf het kabinet aan dat toevoeging van Flevoland aan de provincie Gelderland - één van de toen onderzochte alternatieven - deze provincie te groot zou maken voor een verantwoord provinciaal bestuur. Teveel verschillende gebieden zouden dan om provinciale aandacht vragen¹⁰. Het is belangrijk dat burgers invloed kunnen uitoefenen op beleid dat hen direct raakt. De schaal van een landsdeel Noordvleugel sluit niet aan bij de omgeving waar inwoners zich bij betrokken voelen en waaraan zij hun identiteit ontleen.

Elke opgave heeft zijn eigen schaal. Er is niet één ideale schaal voor alle relevante opgaven. 'De taken dansen door de schalen', zoals voormalig IPO-voorzitter Van Kemenade zei. Het kabinet focust nu op de schaal voor het internationaal georiënteerde bedrijfsleven. Het internationale bedrijfsleven zou een voorkeur hebben voor de schaal van de Noordvleugel. Maar het grootste deel van het bedrijfsleven in Flevoland bestaat uit MKB en ZZP-ers. Voor hen is de schaal van Flevoland en de nabijheid van de provincie, die over regionaal economisch beleid gaat, ideaal. Voor beleidsterreinen als water, ecologie en cultuurhistorie heeft Flevoland een ideale schaal. Dit zijn niet voor niets de kerntaken van de provincie. Dit wordt ook onderschreven in de in uw opdracht opgestelde business case.¹¹

Dit impliceert niet dat Flevoland samenwerking afwijst; integendeel. Flevoland participeert al lange tijd in de Metropoolregio Amsterdam waarbinnen alle grote opgaven op het gebied van verkeer en vervoer, natuur, woningbouw regionaal worden opgepakt. In een recent rapport wijst de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur structuurveranderingen af en wijst de Raad op het belang van het zoeken naar een verbetering van de governance binnen de bestaande structuur.¹² Met Gelderland en Overijssel werkt de provincie samen op het gebied van OV-verbindingen. Dit is een efficiënte samenwerking, met inzet van medewerkers over provinciegrenzen heen. Het wetsvoorstel voegt helaas niets toe aan deze vormen van strategisch van onderop ontstane succesvolle samenwerking.

Het kabinet lijkt ervan uit te gaan dat in het geval van een landsdeel Noordvleugel de bestuurlijke grenzen meer zijn aangepast aan de sociaal-economische werkelijkheid. Het door u geciteerde rapport van de OECD geeft echter aan dat de Randstad helemaal niet als één daily urban system kan worden beschouwd: "In practice, the Randstad cannot be considered to be a daily urban system: most people commute, move house, pursue leisure activities and shop within the more restricted area of their city region, such as Greater Amsterdam, Greater Rotterdam, Greater the Hague en Greater Utrecht." De OECD geeft daarmee eerder argumenten voor een discussie over gemeentegrenzen dan over een reorganisatie van het middenbestuur.

De grenzen van een dossier als 'economie' zijn moeilijk te trekken. Zo groeien de economieën van Utrecht, Flevoland en Noord-Brabant harder dan die van Noord- en Zuid-Holland. Voor een dossier als 'Het Groene Hart' is het in uw visie misschien wel nodig dat Utrecht met Noord- en Zuid-Holland wordt samengevoegd. In de literatuur is algemeen geaccepteerd dat elk probleem weer een andere ruimtelijke blik met andere grenzen vergt, waarbij om het probleem op te lossen telkens andere coalities moeten worden gemaakt. Het IPO wijst erop dat maatschappelijke vraagstukken ook door zogenaamde "grensontkennende" samenwerking kunnen worden opgelost en dat inhoudelijke thema's leidend zijn bij die samenwerking, waarbij niet alleen overheden maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties betrokken zijn, zelfs buiten de landsgrenzen.

¹⁰ Eerste Kamer, 1984-1985, 18738, nr. 202b

¹¹ Decisio/ Andersson Elffers Felix (2013), Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie, in opdracht van het ministerie van BZK, juni 2013

¹² Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Sturen op Samenhang, governance in de metropolitane regio Schiphol/ Amsterdam, september 2013

Economische ontwikkeling heeft een veel grotere kans van slagen als regio's organisch groeien, omdat de verschillende partijen in een regio, zoals kennisinstellingen, overheden en bedrijfsleven, een gemeenschappelijke achtergrond en focus hebben¹³. Hierdoor realiseren zij meer synergie. Nederland kent steeds meer regionale samenwerkingsverbanden, die organisch zijn gegroeid op basis van gemeenschappelijke economische activiteiten. Deze samenwerkingsverbanden van regio's, zoals Twente, Eindhoven en Zwolle, geven een enorme impuls aan de economische ontwikkeling van de regio en Nederland als geheel.

Volgens de OECD, die u in uw wetsvoorstel aanhaalt, is de belangrijkste opgave van de Randstad 'the low productivity growth'. Opschaling van provincies draagt niet bij aan deze opgave. De OECD bepleit niet een structuurwijziging, maar in plaats daarvan een strategiewijziging, weg van 'high volume' naar 'high added value'. De denkrichting zou derhalve veel meer het topsectoren-beleid van de minister van EZ of de gebiedsagenda-aanpak onder regie van de minister van IenM moeten zijn. Het is dus volgens de OECD een verkeerde keuze dat u in plaats daarvan als eerste stap met een structuurwijziging komt.

Zeker op dit moment lijkt de concurrentiepositie van Nederland en de Noordvleugel de grotere opgave en een urgenter knelpunt dan de structuur van het openbaar bestuur. De routekaart voor versterking van de internationale concurrentiepositie van de Noordvleugel ligt er al en een discussie over structuurwijziging op dit moment en de inrichting van een nieuwe organisatie daarop volgend leidt tot verlamming qua uitvoering. Dat leidt tot onnodige discussie over niet-urgente zaken, op een zeer ongelegen moment.

Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk waarom een landsdeel een krachtiger bestuur zou zijn, ook in relatie tot gemeenten. Het idee dat schaalvergroting leidt tot meer efficiency en bestuurskracht wordt noch in het wetsvoorstel noch in de nota Bestuur in Samenhang onderbouwd. Grensproblemen blijven altijd bestaan, ook na opschaling. Een opschaling creëert weer nieuwe grenzen en afstemmingsproblemen tussen gebieden blijven altijd bestaan. Een gedachte van schaalvergroting biedt voor de complexe en gediversifieerde ruimtelijke werkelijkheid geen oplossing. Maatwerk en coalitievorming, waar in Flevoland en met de regio al sprake van is, doen dat wel.

11. Het wetsvoorstel is gebaseerd op verouderde aannames

Het kabinet verwijst in het wetsvoorstel naar oude rapporten. Er is sindsdien veel gebeurd. Vooral in de periode 2005 - 2007 ontstonden grote zorgen vanwege het feit dat de Randstad en specifiek Amsterdam significant gedaald bleek in tal van internationaal vergelijkende rankings. Via het programma Randstad Urgent is hier adequaat op gereageerd. Binnen de Metropoolregio Amsterdam werden Noordvleugelconferenties georganiseerd, die via een gezamenlijke analyse en visieontwikkeling hebben geleid tot bestuurlijke consensusvorming binnen en draagvlakverbreding voor metropoolvorming. Ook Utrechtse partijen gingen participeren. Er wordt nu zowel tussen provincies als tussen gemeenten naar tevredenheid samengewerkt. Op nieuwe vragen van samenwerking wordt flexibel en logisch gereageerd. De samenwerking binnen de Noordvleugel is uitgegroeid tot een succesvolle samenwerking tussen de drie verschillende overheidslagen. Met het uitkomen van het OECD-rapport over de Metropoolregio Amsterdam, in 2010, werd het laatste zetje gegeven om tot oprichting van de Amsterdam Economic Board te komen. De laatste jaren is Amsterdam - en in zijn kielzog de Metropoolregio Amsterdam en de Noordvleugel - omhoog geschoten in de rankings. Over deze recente ontwikkelingen wordt in het wetsvoorstel met geen woord gerept.

12. Vergelijkingen van het landsdeel Noordvleugel met andere gebieden

U doet de toekomstige situatie geen recht als u verwijst naar Zuid-Holland om aan te tonen dat het landsdeel Noordvleugel niet onevenredig groot is. Als het landsdeel Noordvleugel wordt gevormd, zonder dat enig perspectief bestaat op de vorming van de andere vier landsdelen, zal - zeker gelet

¹³ Dr. A.M. Molema, *Naoorlogs sociaal-economisch beleid doorgelicht*, Openbaar Bestuur, mei 2012.

op het hiervoor beschreven takenpakket - een zeer onevenwichtige verhouding in het binnenlands bestuur ontstaan. Aan de risico's hiervan wordt in de Nota Bestuur in Samenhang ten onrechte geen aandacht besteed, terwijl u toch de primaire zorgplicht heeft voor de bestuursstructuur en staatsrechtelijke inrichting van Nederland. Ook de decentralisatie van rijkstaken zal moeilijker worden wanneer de vorming van de andere vier landsdelen niet van de grond komt.

Door verschillende partijen is gewezen op de grote omvang van het nieuwe door u beoogde landsdeel Noordvleugel, en op de significante, vergaande onevenwichtigheden die hieruit zullen voortvloeien voor de structuur van het middenbestuur in Nederland als de vier andere landsdelen nog niet tot stand zijn gebracht. De verhoudingen tussen de provincies zullen drastisch verstoord raken, qua geografische omvang, bevolkingaantal en invloed. U heeft bij meerdere gelegenheden dit feit gebagatelliseerd door te stellen dat het landsdeel Noordvleugel met 4,37 miljoen inwoners slechts beperkt afwijkt van "bijvoorbeeld" de provincie Zuid-Holland, een provincie met thans 3,56 miljoen inwoners. Wij tekenen hierbij aan dat Zuid-Holland in deze context geenszins een willekeurige provincie in Nederland is, aangezien het qua aantal inwoners veruit de grootste provincie van ons land is (21,2% van de Nederlandse bevolking). De op één na grootste provincie, Noord-Brabant, heeft ruim een miljoen inwoners minder. Het landsdeel Noordvleugel zal ongeveer evenveel inwoners hebben als Ierland of Kroatië en op plaats 22 komen van de lidstaten. Het zal vier keer zo veel inwoners hebben als Limburg en elf keer zo veel als Zeeland. In Zuid-Holland en het landsdeel Noordvleugel samen woont dan de helft van de Nederlandse bevolking.

No	Land	Inwoners (x1000)
20.	<u>Ierland</u>	4.776
21.	<u>Kroatië</u>	4.476
22.	<u>Litouwen</u>	3.516
23.	<u>Letland</u>	2.178
24.	<u>Slovenië</u>	1.993
25.	<u>Estland</u>	1.266
26.	<u>Cyprus</u>	1.155
27.	<u>Luxemburg</u>	515
28.	<u>Malta</u>	411

Ook de vergelijking die u tussen het landsdeel Noordvleugel en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen maakt, is suggestief. Deze veruit grootste deelstaat van Duitsland heeft 18 miljoen inwoners en is daarmee zowel qua omvang als aantal inwoners vergelijkbaar met Nederland. Duitse deelstaten kennen overigens diverse bestuurslagen naast de Landdag, zoals Landschafts-verbände, Regierungsbezirke, districten, stadsdistricten en gemeenten.

Hoe ontleent u aan de vergelijking met Duitse deelstaten argumenten voor de landsdeelvorming?

13. Financiële effecten van vorming landsdeel Noordvleugel

U onderbouwt uw voorstel door middel van een in uw opdracht uitgevoerde businesscase. Deze businesscase is echter zeer eenzijdig gericht op mogelijke efficiencywinst, is gebaseerd op verouderde en ongeschikte financiële gegevens en gaat uit van ideaaltypische veronderstellingen die geen enkele basis bieden voor de voorgestelde fusie. De omvang van de risico's overstijgt de potentiële kostenreducties. Bij de forse bandbreedtes presenteert u steeds het voor u gunstigste getal, waarmee u een onjuist beeld schetst. Wij verwerpen deze businesscase, omdat hij van onvoldoende kwaliteit is. Dit is ook in de second opinion geconcludeerd die de NSOB in opdracht van de provincie Noord-Holland in augustus heeft opgesteld.¹⁴

Deelt u deze conclusie?

Een van bovenaf opgelegde structuurwijziging, zoals nu gebeurt, verstoort het bestuurlijke evenwicht dat in jaren is opgebouwd en het is onze overtuiging dat het vele jaren, misschien wel decennia zal duren voor er een nieuw succesvol bestuurlijk evenwicht is hervonden. Het is uitermate moeilijk om de maatschappelijke en bestuurlijke effecten en kosten van een dergelijk langdurig proces in geld uit te drukken. Toch mag van u worden verwacht dat u een eerlijk beeld schetst van de mogelijke efficiencywinst van de beoogde samenvoeging en ook van kosten en negatieve effecten die met de herindeling voor langere tijd zijn gemoeid. Dat wordt nu niet gedaan. Ook aan werkgelegenheidseffecten, bijvoorbeeld voor onze provinciehoofdstad Lelystad, wordt geen aandacht besteed.

Het ministerie van BZK heeft een businesscase laten opstellen door de bureaus Decisio en Andersson Elffers, Felix (AEF)¹⁵. Wij betreuren het dat niet is gekozen voor een gezamenlijk opdrachtgeverschap, of een gezamenlijke begeleidingscommissie, maar voor een procedure waarin de provincies slechts zeer beperkt tijd kregen om de concept businesscase te beoordelen. Opmerkingen die toen zijn gemaakt, werden vervolgens niet verwerkt. Daarnaast betreuren we ten eerste dat de onderzoekers blijkens bijlage 3 wel gesprekspartners van Noord-Holland en Utrecht in het onderzoek hebben betrokken, maar het kennelijk niet nodig hebben geoordeeld om Flevoland te raadplegen.

De businesscase lijkt onderdeel te zijn van een doelredenering, bedoeld om een eerder gemaakte politieke keuze te objectiveren en te legitimeren en de haalbaarheid ervan zo goed en zo kwaad als dat gaat te onderbouwen. De uitgevoerde businesscase is naar onze mening veel te mager en staat vol met uiterst positieve hypothesen, die alleen in de meest gunstige scenario's bewaarheid kunnen worden. De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel zoekt in zijn presentatie van de businesscase zoveel grenzen op (door aannames, voorwaarden, onzekerheden en keuzes onderbelicht te laten) dat de nuances in het totaalbeeld in de businesscase van Decisio/AEF onvoldoende zichtbaar zijn. Doordat een visie op het takenpakket van het landsdeel ontbreekt, zijn veel witte vlekken simpelweg niet in te vullen. Er wordt gesproken over ruwe schattingen die met de nodige voorzichtigheid moeten worden betracht. Dit geeft weinig zekerheid of gevoel voor de bandbreedte. De omvang van de risico's overstijgt die van de potentiële kostenreducties. Materiële en personele frictiekosten (bijvoorbeeld ICT, toename woon-werkverkeer) zijn niet meegenomen of veel te laag ingeschat.

Wij schatten de ambtelijke frictiekosten voor de samenvoeging van de drie provincies hoger dan uw inschatting (€115 miljoen). Let wel, dit betreft alleen de organisatorische frictiekosten (bedrijfsvoering) en derhalve niet de kosten die zouden kunnen worden aangeduid als bestuurlijke transitiekosten en kosten die mede te maken hebben met een verlies aan bestuurlijke slagkracht,

¹⁴ Second opinion Van Twist, Frissen e.a. (2013) De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de wet samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, Nederlandse school voor het openbaar bestuur, augustus 2013, als bijlage bijgevoegd.

¹⁵ Decisio/ Andersson Elffers Felix (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, in opdracht van het ministerie van BZK, juni 2013

vermindering van de snelheid en kwaliteit van besluitvorming gedurende de periode van het zoeken naar een nieuw bestuurlijk evenwicht in de Noordvleugel.

U geeft in de Memorie van Toelichting aan dat de samenvoeging een besparingspotentieel heeft dat oploopt tot minimaal € 70 miljoen op jaarbasis. Dit is niet een correcte weergave van de businesscase, waarin wordt gesproken van een bandbreedte die ligt tussen € 22 en 70 miljoen. Uw stelling dat de terugverdientijd van de (te laag ingeschatte) frictiekosten maximaal 4 jaar is, strookt niet met de businesscase van AEF (> 5 jaar). Ook rekent u zich rijk met een bezuinigingspotentieel van € 40 miljoen. Het betreft keuzen die pas gemaakt worden door het nieuwe landsdeelbestuur. U gaat er dus niet over. Overigens zegt de businesscase dat er sprake is van een bandbreedte tussen € 0 en € 40 mln. U geeft dus ook hier een te positief beeld.

In de Memorie van Toelichting wordt gesproken over het nadelig financieel effect door met name het wegvallen van twee maal het vaste bedrag uit het provinciefonds. Daarbij wordt een bedrag genoemd van € 25 miljoen. In de businesscase wordt hiervoor een bedrag genoemd van € 34 miljoen. Dit laatste bedrag lijkt dichter bij de werkelijkheid te liggen. Uit het wetsvoorstel valt af te leiden dat de compensatie voor dit nadelig effect slechts tijdelijk is.

In de businesscase wordt er terecht op gewezen dat provincies een inkomstenderving hebben door het verplicht schatkistbankieren. Het effect hiervan wordt in het rapport echter ingeschat op 0, omdat de provincies ook minder risico zouden lopen. Het IPO heeft de inkomstenderving in 2012 berekend op circa € 100 miljoen per jaar voor alle provincies samen. In de businesscase wordt als resterend besparingspotentieel bij alle provincies een bedrag van € 248 miljoen genoemd, waarvan € 81 miljoen bij de drie samen te voegen provincies. Zo'n 40% daarvan (100/248) is door het verplichte schatkistbankieren echter al afgeroomd. Dit betekent dat het bedrag van € 81 miljoen ook een forse overschatting is van het mogelijke besparingspotentieel.

14. Alternatieven voor bereiken bezuinigingsdoelstelling

Als bezuinigen het achterliggende doel is, dan zijn er betere manieren te bedenken. De slagvaardigheid waarmee Flevoland de afgelopen jaren heeft kunnen acteren, heeft ons gebied veel gebracht.

U schat in dat jaarlijks € 15 miljoen kan worden bezuinigd. Dat is ongeveer 1% van de begroting van het nieuwe landsdeel Noordvleugel. De afgelopen vier jaren bezuinigde de provincie Flevoland circa 10% op de begroting. Als bezuinigen het achterliggende doel is van het wetsvoorstel, dan zijn er ook betere manieren te bedenken om deze bezuiniging te realiseren. Een belangrijk deel van de door u geschetste voordelen zijn ook zonder een dure fusie haalbaar, bijvoorbeeld door een samenvoeging van provinciale bedrijfsvoeringstaken in Noordvleugelverband.

15. Minister negeert nadelen schaalvergroting

Uit empirisch onderzoek blijkt dat fusies geen efficiencywinst opleveren, maar eerder geld kosten. U gaat hieraan volledig voorbij door uit de bandbreedtes van de toch al optimistische en onvolledige businesscase steeds de hoogste getallen te hanteren.

Uit onderzoek van onder meer de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)¹⁶ blijkt dat vooraf voorspelde efficiencywinst van gemeentefusies zich doorgaans niet voordoet. De RUG heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de gevolgen van gemeentelijke herindelingen. Herindeling leidt tot minder burgemeesters, wethouders en raadsleden, waardoor ook minder ambtelijke ondersteuning nodig zou moeten zijn. Opmerkelijk genoeg bleek er geen significant effect van herindeling op de uitgaven te zijn. Zowel in het herindelingsjaar zelf als in de drie jaren daarna blijken lasten significant hoger te liggen. Het samenvoegen van gemeentelijke organisaties gaat met allerlei

¹⁶ Fraanje, Herweijer en anderen, Effecten van gemeentelijke herindelingen, Onderzoek naar twaalf Zuidhollandse herindelingen, Berenschot en RUG, 2008

kosten gepaard. Denk alleen al aan het huisvesten van de nieuwe organisatie en het integreren van verschillende IT-systemen. Ook op de lange termijn (vier of meer jaar na een herindeling) constateerde de RUG een opwaarts effect van herindeling op de totale uitgaven. De omvang van dit langetermijneffect varieert per controlegroep en ligt tussen 10 en 20%.

Ook COELO-directeur Allers heeft met empirisch onderzoek op basis van de begrotingscijfers voor de jaren 2002-2010 bij 24 herindelingsgemeenten aangetoond dat uitgaven in de eerste zeven jaar na herindeling in de meeste gevallen hoger liggen. Daarnaast toonde hij aan dat grotere gemeenten meer ambtenaren per duizend inwoners hebben. Bij schaalvergroting neemt de complexiteit van de organisatie en van de opgaven toe. Zelfs als taken dan efficiënter worden uitgevoerd, kunnen de totale kosten hierdoor nog toenemen.

16. Bevoegdheden van het landsdeel Noordvleugel

Voordat over de vorming van een landsdeel wordt gesproken, zou helder moeten zijn welk takenpakket dit landsdeel krijgt. Het zou wat ons betreft moeten gaan om een fundamenteel zwaarder takenpakket dan het huidige takenpakket van de provincies. Indien dit niet voor alle provincies tegelijkertijd gebeurt, dreigt dit alleen mogelijk te zijn door een ongewenste introductie van een nieuwe bestuurslaag in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

In de discussie over de organisatie van het binnenlands bestuur zou de inhoud voorop moeten staan en daaruit zou de structuur afgeleid moeten worden. De structuur volgt de inhoud. We moeten over de effectiviteit van het middenbestuur praten. Om welke maatschappelijke opgaven gaat het? Wat zou de rol en de meerwaarde van het middenbestuur daarbij kunnen zijn? Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar de beste schaal, maar ook naar mogelijkheden van samenwerking. Dit is alleen mogelijk als in de samenhang tussen Rijk, landsdelen en gemeenten over toedeling van bevoegdheden wordt gesproken, niet per bestuurslaag afzonderlijk. U volgt nu een verkeerde volgorde, door eerst een wetsvoorstel voor één landsdeel te maken en pas daarna - en ook pas na een verzoek daartoe van de Eerste Kamer - een gesprek te starten over het mogelijke takenpakket.

Tot slot

Hiervoor hebben wij gemotiveerd waarom wij het voorliggende wetsvoorstel van onvoldoende kwaliteit vinden. In de inleiding van deze zienswijze hebben wij reeds gezegd, dat met ons over diverse modellen zoals opgeschaalde gemeenten, vijf landsdelen of een evenwichtige herverdeling van taken over de drie bestuurslagen een goed gesprek valt te voeren. Voor dat gesprek doen wij hieronder een aanzet.

Als tot vorming van landsdelen wordt besloten, dan zal ook een fundamentele discussie moeten worden gestart over de taken die dan van het Rijk naar de landsdelen worden overgeheveld. Deze taken zouden wat ons betreft ook in de wet moeten worden vastgelegd. Het zou wat ons betreft moeten gaan om een fundamenteel zwaarder takenpakket dan het huidige takenpakket van de provincies. Wij denken onder meer aan het volgende:

- a. Rijkswaterstaat: verantwoordelijkheid voor de 'droge tak' van RWS, met name de niet-A wegen (dus N-wegen etc.) en dijken. Kaderstelling en programmatische aansturing voor (hoofd) vaarwegen en grote wateren als het Markermeer en de randmeren, maar niet de uitvoering hiervan (blijft bij waterschappen en Rijkswaterstaat);
- b. Water: overdracht van de kaderstellende taken voor het gehele watersysteem van waterschappen en rijkswateren, inclusief de primaire waterkeringen en inclusief regie op het Deltaprogramma IJsselmeergebied;
- c. Mijnbouwwet: zwaardere bevoegdheden voor de provincie, in verband met de rol van het landsdeel t.a.v. de ruimtelijke inrichting en andere landsdelige belangen;
- d. Natuur: beleid en regie, programmering, budgetten, uitvoering en beheertaken, inclusief de aansturing van de natuurbeheerorganisaties;

- e. EZ-beleid: beleid- en regierol en relevante budgetten, ten behoeve van landsdelig programma. In dat kader is het landsdeel het exclusieve aanspreekpunt voor het Rijk (niet langer de grote steden als primair aanspreekpunt). Het landsdeel verhoudt zich tot de inliggende gemeenten, het Rijk tot het landsdeel. Daarbij de overdracht van het nationale budget dat beschikbaar is voor het topsectorenbeleid ten behoeve van het mkb naar rato aan het landsdeel. Het mkb-loket voor het nationale topsectorenbeleid is het landsdeel;
- f. Zelfstandige positie van het nieuwe landsdeel bij de EU in het kader van de totstandkoming van Europees beleid met een regionale dimensie (o.a. deelname aan expertmeetings) en bij de implementatie van Europees beleid;
- g. Zelfstandige positie van het nieuwe landsdeel ten aanzien van POP (Europees programma voor plattelandontwikkeling);
- h. Benoemingen en ontslag van burgemeesters;
- i. Uitzonderingspositie voor beoogde reductie van het aantal landsdelige bestuurders (GS-leden) en volksvertegenwoordigers (PS-leden);
- j. Beleid en doorzettingsmacht gemeentelijke herindelingen;
- k. Behoud open huishouding (mogelijkheid nieuwe taken op zich te nemen);
- l. Rijksbrede discussie en visie over congruentie van bestuur. Functionele regio's (veiligheid, omgevingsdienst, evt. arbeidsmarkt en de gewenste democratische inbedding in het landsdeel);
- m. Verruiming van het belastinggebied.

Wij merken hierbij overigens op het merkwaardig te vinden dat u het eindperspectief van de vorming van vijf landsdelen, zoals dat is gepresenteerd in het regeerakkoord van dit kabinet, zo lichtvaardig heeft verlaten. De vorming van het landsdeel Noordvleugel heeft u in eerste instantie steeds genoemd als eerste stap op weg naar de realisatie van vijf landsdelen, maar in uw brief van 26 april 2013 aan de Tweede Kamer geeft u aan dat u de keuzes van de andere provincies omtrent eventuele opschaling zult respecteren. Differentiatie tussen landsdelen en provincies is wellicht verdedigbaar, maar vereist een zeer sterke argumentatie en leidt mogelijk tot bestuurlijke onevenwichtigheid. *Heeft het kabinet nog steeds voor de lange termijn het eindperspectief van vijf landsdelen en grote zelfstandige gemeenten?* De huidige plannen overtuigen ons niet. Wij zijn bereid met uw verder na te denken over een versterking van het middenbestuur en verdere optimalisering van het openbaar bestuur, gericht op de opgaven waar wij met zijn allen, rijk, gemeenten en provincies, voor staan.

Hoogachtend,
Provinciale Staten van Flevoland,

de voorzitter
L. Verbeek

de griffier,
mr. A. Kost

Bijlagen:

1. Bijlage bij onze brief aan de Eerste Kamer d.d. 4 juni 2013 over complicaties rond de verkiezingen van de Eerste Kamer in 2015
2. Opiniepeiling TNS-NIPO, 5 juni 2013
3. Second opinion, Van Twist, Frissen (2013) De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de wet samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, Nederlandse school voor het openbaar bestuur, augustus 2013

Bijlage 1: Complicaties rond de verkiezingen van de Eerste Kamer in 2015 als gevolg van de planning voor de provinciale herindeling per 1 januari 2016

(Bijlage bij onze brief aan de Eerste Kamer d.d. 4 juni 2013)

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 26 april 2013 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een gewijzigde planning opgenomen voor de voorgenomen herindeling van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Volgens deze nieuwe planning zullen er eind 2015 afzonderlijke herindelingsverkiezingen worden gehouden voor de nieuwe Provinciale Staten voor het nieuwe landsdeel. In onderstaande notitie wordt op hoofdlijnen aangegeven welke consequenties én (neven)effecten deze extra verkiezingen hebben en in welke context deze planning moet worden gezien.

Het is onzeker wanneer het wetsvoorstel met betrekking tot de herindeling in de Eerste Kamer zal worden behandeld. Wij gaan ervan uit dat de minister aankoerst op een behandeling in de Eerste Kamer in de eerste helft van 2015 (eerder is welhaast onmogelijk). Onzeker is of de 'oude' of de 'nieuwe' Eerste Kamer (gekozen in juni 2015) het wetsvoorstel zal behandelen. Denkbaar is de variant waarin de oude Eerste Kamer over de fusie stemt, terwijl de statenverkiezingen van maart 2015 achter de rug zijn en er nieuwe statenleden zijn aangetreden die in juni een (gewijzigde) Eerste Kamer zullen kiezen. Het gaat dan grosso modo om de periode maart - juni 2015.

Wij voorzien op dit moment de volgende complicaties:

- De huidige planning brengt met zich mee dat er in 2015 in negen maanden tijd, twee keer verkiezingen zullen worden gehouden voor de Provinciale Staten. In maart verkiezingen voor Provinciale Staten in de drie betrokken provincies, en naar verwachting begin november 2015 voor Provinciale Staten van het nieuwe landsdeel.
- De kosten voor de extra verkiezing in een gebied van circa 4,5 miljoen inwoners zijn naar schatting 15 miljoen euro.
- De nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten zullen in april/mei 2015 aantreden voor de duur van circa driekwart jaar. Deze colleges zullen in feite alleen maar bezig zijn met het opbouwen van de nieuwe provincie en kunnen voor het overige alleen maar op de winkel passen. Géén nieuwe initiatieven, geen begroting, geen politieke ruimte voor innovatie en urgente investeringen. De verkiezingen voor deze kortstondige staten zijn zo 'kleurloos' dat gevreesd moet worden voor een erg lage opkomst, wat consequenties kan hebben voor de uitslag ook indirect richting de Eerste Kamer.
- Op grond van de weerstand tegen de provinciefusie is het niet uitgesloten dat de 'laatste' statenleden hun stem voor de eerste kamer strategisch zullen uitbrengen op een kandidaat van een partij die tegen de fusie is en niet op een kandidaat van de eigen partij (ervan uitgaande dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel tussen juni en december 2015 behandelt).
- Ook de statenleden die in juni 2015 aantreden voor de duur van circa negen maanden krijgen nagenoeg geen belangrijke beslissingen meer te nemen, behalve het feit dat ze moeten gaan stemmen voor de Eerste Kamer.
- Gezien de nu voorgenomen besluitvorming is bij het opstellen van de verkiezingsprogramma's voor de Statenverkiezingen in maart 2015 en bij het opstellen van kandidatenlijsten daarvoor niet duidelijk of de fusie door zal gaan. Kandidaat Statenleden weten dus niet of ze voor 9 maanden tekenen of voor 4 jaar.
- Bovendien moeten partijen in hun programma rekening houden met het risico dat de fusie niet door gaat zodat ze een programma moeten schrijven dat uitgaat van een periode van 4 jaar in de huidige structuur. Ook aan de kiezer is dat buitengewoon moeilijk uit te leggen.
- Gezien het bovenstaande zal ook de coalitievorming na de verkiezingen en voor de besluitvorming in de Eerste Kamer zeer complex kunnen worden.
- Het is de vraag of het gaat lukken om kandidaten te werven voor negen maanden statenlidmaatschap. Er zijn veel risico's voor politieke partijen te voorzien met betrekking tot de samenstelling van de kandidatenlijsten.

- Eind 2015 zal een nieuw college van Gedeputeerde Staten moeten worden gevormd dat jaren (en dat in crisistijd) bezig zal zijn met de start van de meest omvangrijke ambtelijke reorganisatie die ooit in provincieland heeft plaatsgevonden.
- De statenverkiezingen in maart 2015 zullen voor veel partijen een uitgelezen kans bieden om opnieuw te pleiten voor het houden van een provinciaal referendum over de fusieplannen van het kabinet om daarmee de besluitvorming in de eerste kamer te beïnvloeden.
- Is het politiek verdedigbaar dat de nieuw gekozen statenleden in 2016 en de nieuwe Eerste Kamer van juni 2016 geen invloed zullen hebben op de keuze voor of tegen een herindeling?

Veel problemen zouden kunnen worden voorkomen door te kiezen voor een verlengde zittingsduur van de huidige staten zoals dat doorgaans ook bij fusie van gemeenten het geval is. Nadeel daarvan is mogelijk dat de huidige statenleden dan nog een keer moeten stemmen voor de Eerste Kamer.

TNS Nipo

Grote Bickersstraat 74 1013 KS Amsterdam

t 020 5225 444

e info@tns-nipo.com www.tns-nipo.com

Rapport**Draagvlak voor een fusie van Flevoland met Noord-Holland en Utrecht?**

Tim de Beer en Peter Kanne

G6249 | 3 juni 2013

**De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie
in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies
Flevoland, Noord-Holland en Utrecht**

Een second-opinion

23 augustus 2013

Prof. dr. M.J.W. van Twist
Prof. dr. P.H.A. Frissen
Dr. J.M. Schulz
Dr. M.B. Kort
Dr. M. van der Steen
Dr. J. Posseth