

## **Concept zienswijze herindelingsontwerp fusie Flevoland, Utrecht en Noord-Holland, 29 augustus 2013**

### **1. Inleiding**

Op 14 december 2012 gaf de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) het startsein voor de voorbereiding van de samenvoeging van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland. Daarmee startte de zogenaamde open overlegfase, teneinde met direct en indirect betrokken partijen in overleg te treden over de motieven en voorwaarden voor de voorgenomen fusie. Daartoe deed de minister op 4 februari 2013 het provinciehuis van Noord-Holland aan om met uw Staten alsook met ons college van gedachten te wisselen over zijn plannen voor fusie.

Enkele dagen voordat de voorbereidende fase van de samenvoeging van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland aanving, op 5 december 2012, voerde een afvaardiging van ons college op zijn verzoek een verkennend gesprek met de minister over de voorgenomen opschaling. Tijdens dat gesprek, dat de minister separaat ook voerde met de colleges van GS van Flevoland en Utrecht, kondigde hij aan spoedig te starten met de samenvoegingsprocedure om te komen tot opschaling in de Noordvleugel van de Randstad.

In voornoemd overleg hebben wij in een eerste voorlopige reactie aangegeven dat wij een discussie over samenvoeging niet uit de weg willen gaan, in de erkenning dat een bestuur als zodanig geen doel is, maar een middel om maatschappelijke vraagstukken democratisch gelegitimeerd te beantwoorden en de belangen van en dienstverlening aan de inwoners (en anderen, bijvoorbeeld toeristen) centraal staan.

Wij hebben dus van aanvang af – ondersteund door uw Staten – het kabinetsvoornemen tot provinciefusie zakelijk benaderd. Daarbij is specifiek aandacht voor het draagvlak binnen Noord-Holland geweest. Daartoe heeft ons college – in aanvulling op de wettelijk verplichte consultatieronde van de minister van BZK – een reeks eigen bijeenkomsten georganiseerd waarbij vertegenwoordigers van het lokale bestuur, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven hun visie konden geven op de fusieplannen.

Nu de minister ons op 17 juni jl. zijn herindelingsontwerp voor de voorgenomen fusie in concept heeft toegezonden is een volgende fase in de voorbereiding om te komen tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland aangevangen: de fase van de terinzagelegging. Wij maken graag gebruik van de ons geboden gelegenheid tot het indienen van een zienswijze, die wij graag in samenspraak met uw Staten opstellen. Daarbij willen we niet enkel onze eigen geformuleerde uitgangspunten betrekken, maar pogen we ook recht te doen aan de uitkomsten van de door onszelf georganiseerde bijeenkomsten.

Specifiek besteden wij aandacht aan het business case-onderzoek van de bureaus Decisio/Andersson Elffers Felix. In opdracht van de minister van BZK hebben deze bureaus onderzocht in hoeverre een fusie van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland kan leiden tot kostenbesparingen en kwaliteitsvoordelen. In opdracht van ons college is een second opinion op deze business case gegeven, opgesteld door een onderzoeksteam onder leiding van prof. dr. M.J.W. van Twist van de

Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB). De second opinion, waaraan in onze zienswijze op diverse plaatsen wordt gerefereerd, vindt u als bijlage bij onze zienswijze.

De zienswijze kent de volgende opbouw: Eerst zal het wetsvoorstel worden gezien langs de lijnen en uitgangspunten van de eerder door ons college geformuleerde uitgangspunten die zijn verwoord in een brief van ons college aan uw Staten (d.d. 13 december 2012). Vervolgens komen de signalen uit de provincie aan bod. Daarbij gaat het niet enkel om bestuurlijke signalen. Ook de reacties van het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en inwoners in onze provincie op de voorgenomen fusie passeren de revue. Ten slotte zullen wij, het voorgaande overziend, onze conclusie op het conceptherindelingsontwerp trekken.

## **2. Uitgangspunten getoetst aan het herindelingsontwerp**

Zoals gezegd, heeft ons college zich van meet af aan op het standpunt gesteld dat het bereid is het gesprek met het kabinet aan te gaan over eventuele samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht tot een 'Noordvleugelprovincie'. Dat zou dan wel een inhoudelijk gesprek moeten zijn over taken en verantwoordelijkheden en het daaraan koppelen van de bestuurlijke schaal, die passend is, vanuit onze overtuiging dat een (provinciaal) bestuur geen doel op zich is, maar een middel om een bijdrage te leveren aan – in dit geval – een economisch welvarende provincie waar haar inwoners werken, wonen en recreëren.

Ten behoeve van een dergelijk debat heeft het provinciebestuur van Noord-Holland enkele uitgangspunten geformuleerd, die zijn verwoord in voornoemde brief die ons college op 13 december 2012 heeft gestuurd aan uw Staten (en nadien ook in afschrift naar het ministerie van BZK).

Het gaat daarbij om de volgende uitgangspunten:

1. De provinciefusie zou moeten zijn ingebed in een 'brede visie' van de minister van BZK op het bestuur van ons land en de wijze waarop de diverse bestuurslagen zich tot elkaar verhouden.
2. Door de provinciefusie neemt de bestuurlijke drukte in de Noordvleugel van de Randstad aantoonbaar af.
3. De Noordvleugelprovincie functioneert aantoonbaar beter dan de huidige drie provincies.
4. Een business case laat zien dat de provinciale fusie goedkoper en beter bestuur oplevert.
5. Een fusie van de provincies moet niet leiden tot hogere lasten voor de burger. Daarom is het belastingtarief van de Noordvleugelprovincie niet hoger dan dat van Noord-Holland (het laagste van de drie te fuseren provincies).
6. De Noordvleugelprovincie levert een aantoonbare bijdrage aan de economische groei van het gebied.
7. Bij het Rijk belegde taken die zich bevinden in het provinciale kerndomein (regionale economische ontwikkeling, bereikbaarheid, natuur en ruimtelijke ordening, toezicht waterschappen, cultureel erfgoed) worden gedecentraliseerd naar de Noordvleugelprovincie.
8. De WGR+ wordt afgeschaft.

9. Er komt geen OV-autoriteit of Infrastructuurautoriteit;
10. Er dient aandacht te worden besteed aan de vaststelling van de grenzen van het de minister van BZK voor ogen staande gebied, alsmede aan de regionale inbedding, zoals dat ook bij gemeentelijke herindeling aan de orde is;
11. Aandacht voor het door de minister voorgestane tempo in relatie tot het draagvlak voor de voorgenomen fusie.

Ons college beoordeelt de kabinetsplannen op basis van deze uitgangspunten. Dat hebben wij de afgelopen maanden bij diverse gelegenheden laten weten in de contacten met de minister, de provinciebesturen van Flevoland en Utrecht, binnen het IPO en in de contacten met betrokkenen uit onze eigen provincie. Ook het voorliggende conceptherindelingsvoorstel wordt op basis van deze uitgangspunten bezien.

In het onderstaande lopen we onze uitgangspunten puntsgewijs langs.

1. Een visie op het bestuur van ons land

Op 28 maart 2013 heeft de minister de visienota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland' aangeboden aan de Staten-Generaal<sup>1</sup>. Deze nota – voortkomend uit de in december 2012 aangenomen motie-Kox<sup>2</sup> – is een op zichzelf nuttige samenvatting van de omvangrijke hoeveelheid eerder verschenen rapporten en onderzoeken met betrekking tot de positie en de structuur van het middenbestuur in het Nederlandse openbaar bestuur. Daarnaast stipt de nota enkele belangrijke ontwikkelingen aan die momenteel spelen binnen het openbaar bestuur in Nederland. De nota kan evenwel niet gezien worden als een brede visie op het bestuur in Nederland.

Het document levert niet de overtuigende contextuele analyse die breedte en diepte geeft aan het voornemen van de minister tot een Noordvleugelfusie. Er wordt selectief geput uit de aangehaalde literatuur. Rapporten spreken elkaar vaak tegen en wijzen lang niet allemaal in de richting van een Noordvleugelprovincie. Zo pleit de gezaghebbende commissie-Geelhoed in haar rapport uit 2002 voor provinciale schaalvergroting in de Randstad, maar die conclusie leidt niet tot een concreet voorstel voor een bepaalde bestuurlijke indeling. De commissie schetst diverse varianten met hun voor- en nadelen.

Ook het wetsvoorstel tot opschaling put selectief uit diverse rapporten en onderzoeken. Zo wordt bestuurlijke drukte voorgesteld als een probleem dat zich met name op decentraal niveau voordoet, terwijl de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) in een rapport uit 2010<sup>3</sup> juist signaleert dat het middenbestuur in de verdrukking komt door opschalend lokaal bestuur én een rijksoverheid die zich – onder druk van Europa – steeds meer is gaan bemoeien met decentrale taken.

Bovendien ontbreekt in het wetsvoorstel een verwijzing naar de uitgangspunten voor gemeentelijke herindelingen die de minister zélf hanteert: het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Met name het afwegingspunt draagvlak is onderbelicht, evenals een motivering voor de afwijking van het

---

<sup>1</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, CII, A.

<sup>2</sup> De motie-Kox verzoekt de regering de diverse kabinetsvoornemens tot bestuurlijke hervorming te onderbouwen door middel van een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijk organisatie van Nederland. Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, L.

<sup>3</sup> Raad voor het openbaar bestuur, 'Het einde van het blauwdrukdenken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur'.

principe “herindeling van onderop”. Ondanks dat het in dit geval om een voorstel tot provinciale in plaats van gemeentelijke fusie gaat, mag wel degelijk verwacht worden dat duidelijk wordt toegelicht waarom wordt afgeweken van de eigen uitgangspunten.

Wat eveneens ontbreekt – en dat geldt zowel voor de visienota als voor de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel – is reflectie op de positie van de gefuseerde Noordvleugelprovincie ten opzichte van andere provincies en het Rijk. De nieuw te vormen provincie komt dicht bij de Rijksoverheid te staan en kan niet langer worden beschouwd als een ‘gewone’ provincie.

Of de overige provincies zich uiteindelijk ook tot landsdelen zullen samensmeden is inmiddels sterk de vraag. De minister heeft immers het kabinetsvoornemen om te komen tot vijf landsdelen losgelaten en lijkt enkel de fusie tussen Flevoland, Utrecht en Noord-Holland te willen bewerkstelligen.<sup>4</sup> Wat betreft de overige provincies heeft hij het Interprovinciaal Overleg (IPO) per brief (kenmerk 2013-0000371697) gevraagd hem meer inzicht te verschaffen in lopende initiatieven bij provincies. Dat roept de vraag op waarom Noord-Holland, Flevoland en Utrecht dan wel gedwongen samen moeten gaan.

Wat het provinciale fusievoorstel nodig heeft, is een systematisch opgezette en overtuigende argumentatie, waarmee dit voorstel wordt gepositioneerd als logische stap in de noodzakelijke versterking van het openbaar bestuur. Het betoog in de visienota is te vaak een opsomming van vooronderstellingen en ongedefinieerde begrippen en het loslaten van de vorming van provincies nieuwe stijl als zodanig lijkt tegenstrijdig aan de van bovenaf geïnitieerde fusievorming van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland.

De visienota blijft teveel steken in algemeenheden, oogt impressionistisch en is daarmee een vrijblijvende bespiegeling vanuit de bestuurskundige leunstoel. Voor ons heeft deze visienota ‘Bestuur in samenhang’ onvoldoende soortelijk gewicht om als bruikbare context voor, en onderbouwing van het fusievoorstel te kunnen dienen.

Het is dan ook niet verwonderlijk – en ons inziens logisch en terecht – dat de Eerste Kamer op 2 juli jl. een motie heeft aangenomen die de minister oproept om met een nadere analyse te komen over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de door de regering publiek gemaakte voornemens tot bestuurlijke verandering, waaronder de voorgenomen fusie van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht.<sup>5</sup>

2. De bestuurlijke drukte in de Noordvleugel van de Randstad neemt aantoonbaar af

Wij scharen ons achter het voornemen van het kabinet om de bestuurlijke drukte in de Noordelijke Randstad te doen afnemen. Met bestuurlijke drukte wordt dan bedoeld dat een groot aantal bestuurlijke actoren zich bezig houdt met dezelfde dossiers. Dat leidt tot een overmaat aan overleg en beleidsconcurrentie. Vermindering van het aantal betrokken overheden kan de bestuurlijke slagkracht versterken en besluitvormingsprocessen versnellen. Bestuurlijke drukte is daarmee niet alleen een zaak van provincies, maar ook van gemeenten en van de Rijksoverheid (denk aan verkokering tussen departementen).

---

<sup>4</sup> Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 april 2013 (kenmerk 2013-0000265619).

<sup>5</sup> Motie-Vliegenthart (SP) c.s. over een nadere analyse over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid van de voornemens. Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, CII, B.

Ons college van GS van Noord-Holland signaleert dat de minister van BZK vooralsnog slechts beperkt invulling geeft aan dit kabinetsvoornemen, en bovendien enkele terugtrekkende bewegingen maakt, zoals het hiervoor genoemde loslaten van het kabinetsvoornemen om te komen tot vijf landsdelen.

Bovendien staat dit kabinet de komst van een vervoerregio voor – een onduidelijke regionale entiteit zonder democratische legitimiteit. Het blijft vooralsnog mistig hoe deze Vervoerregio zich zal verhouden tot inliggende gemeenten, de (opgeschaalde) provincie en het Rijk.

De komst van een dergelijk bestuurlijk exoot zal de bestuurlijke slagkracht van een opgeschaalde provincie in de Noordvleugel van de Randstad ondermijnen en erger: de bestuurlijke drukte ten opzichte van de huidige situatie zeker niet doen afnemen. Daarnaast is de aanvankelijk door het kabinet gewenste opschaling van gemeenten inmiddels verlaten of ten minste genuanceerd. Zodoende komt er van vermindering van bestuurlijke drukte in de Noordvleugel weinig terecht.

### 3. De Noordvleugelprovincie functioneert aantoonbaar beter dan de drie huidige provincies

Herindeling of fusie van provincies heeft slechts zin wanneer dit leidt tot versterking van de bestuurlijke slagkracht of tot efficiënter bestuur. Dit moet dan opwegen tegen een groter wordende afstand tussen bestuur en burgers. Of anders gezegd: Inwoners en bedrijven moeten er iets ten positieve van merken.

Verbetering van de efficiëntie van bestuur door de Noordvleugelfusie heeft het ministerie van BZK op ons verzoek door twee externe adviesbureaus laten analyseren in een 'business case'. Die onderzoekt in het eerste gedeelte de effecten van fusie op de personele en materiële kosten van provincie en in het tweede deel de meer inhoudelijke effecten op het provinciale beleid in de verschillende beleidssectoren.

Vergroting van de bestuurlijke slagkracht zou, aldus het eerste deel van de business case, kunnen worden bereikt doordat de gefuseerde provincie daadkrachtiger opereert, meer integraal bestuurt en in staat is tot snellere besluitvorming. Het aannemelijk maken van dergelijke maatschappelijke effecten (de 'outcome' van beleid) is per definitie een lastige kwestie, zo stellen de onderzoekers. Want hoe te bewijzen dat bepaalde verschijnselen zijn toe te rekenen aan overheidsoptreden?

De provincie Noord-Holland kent op dit moment geen bestuurskrachtprobleem (zie rapport Bestuurskrachtmeting Randstadprovincies uit 2010). Ook zelfstandig blijvend, zal Noord-Holland in de nabije toekomst dus prima in staat zijn om vorm te geven aan regionaal bestuur in de Noordelijke Randstad.

Dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn en het provinciaal bestuur genoegzaam achterover leunt. Integendeel. Hoewel het zogeheten 'daily urban system' toch vooral de metropoolregio Amsterdam plus Almere bevat, en Utrecht daar toch deels buiten ligt, kan samenvoeging van het gehele Noordvleugel tot één nieuwe provincie een aantrekkelijk perspectief bieden. Het maakt het mogelijk om bijvoorbeeld zoiets als integraal ruimtelijk beleid voor de gehele Markermeer te maken. In de Memorie van Toelichting bij het herindelingsvoorstel (en ook in de eerdere visienota) schildert de minister enkele van deze mooie vergezichten.

Het probleem is echter dat het kabinet niet voornemens lijkt om de te vormen Noordvleugelprovincie zodanig te equiperen dat dergelijke doelstellingen ook daadwerkelijk behaald kunnen worden en de bestuurlijke drukte afneemt. Een schaalvergroting alleen is niet voldoende.

Om de potentiële winst ook inderdaad te verzilveren, dient de te vormen provincie nieuwe stijl voor de verschillende opgaven waarvoor ze staat, te worden versterkt met bij de nieuwe schaal passende taken en bevoegdheden. Zodat zij ook daadwerkelijk slagvaardiger knopen kan doorhakken.

Slagvaardigheid kan ook zonder een fusie bereikt worden. Zo hebben de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, Stadsregio's Amsterdam en Utrecht, Gemeenten Almere, Amsterdam en Utrecht één economische agenda voor de Noordvleugel - zoals ook gewenst op pagina 13 van het herindelingsontwerp - opgesteld: de Economische Actieagenda Noordvleugel (2013).

In democratisch opzicht is het trouwens de vraag of een provinciale fusie zal leiden tot 'beter functioneren'. Zoals mr. H. Tjeenk Willink in een gesprek met GS van Noord-Holland terecht opmerkte, is ook een provinciaal bestuur uiteindelijk pas werkelijk 'krachtig' als het in voldoende mate gedragen wordt door de bevolking. De democratische legitimatie van provincies is de laatste jaren al fletser geworden en het is de vraag of een dergelijke schaalvergroting dat probleem niet nog eens vergroot.

De gefuseerde provincie zal niet beter functioneren dan de drie individuele provincies afzonderlijk als de fusie van Flevoland, Utrecht en Noord-Holland niet meer is dan het samenvoegen van de drie provincies, waarbij alleen de binnengrenzen worden uitgegumd. Als de provincie nieuwe stijl niet bestuurlijk opnieuw gepositioneerd en geëquipeerd zal worden en er voor het overige sprake is van 'business as usual', dan zal er uiteindelijk niets veranderen.

4. Een business case laat zien dat de provinciale fusie goedkoper en beter bestuur oplevert

Wij hebben de minister verzocht een business case op te stellen. Aan de hand daarvan zou namelijk een onderbouwd antwoord kunnen worden gegeven op de vraag welke kostenbesparingen en kwaliteitsvoordelen er te behalen zijn met een provinciefusie. Bovendien zou de business case de meer inhoudelijke effecten van fusie op het provinciale beleid in de verschillende beleidssectoren in kaart kunnen brengen.

De minister heeft zich bereid getoond een business case te doen opstellen. Twee onderzoeksbureaus (Decisio uit Amsterdam en Andersson Elffers Felix uit Utrecht) hebben in opdracht van de minister een onderzoek verricht. De provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht hebben daarvoor feitelijke informatie aangedragen. De externe onderzoekers zijn verantwoordelijk voor de analyses en conclusies.

Het eindrapport van deze business case is op 17 juni 2013 gepubliceerd, samen met het herindelingsontwerp van de provinciefusie en het wetsontwerp van de afschaffing van de WGR+. Ondanks dat hij zich daar niet expliciet over uitsprekt, lijkt de minister zich te kunnen vinden in de uitkomsten van de business case, aangezien hij daar in de Memorie van Toelichting bij het herindelingsontwerp regelmatig naar verwijst en als onderbouwing van het fusievoornemen gebruikt.

In formele zin heeft de minister van BZK met voornoemde business case aan ons verzoek voldaan. Noord-Holland is kritisch over de resultaten van het business case-onderzoek, zoals wij hem bij brief van 11 juni 2013 (kenmerk: 94724/189866; zie bijlage) hebben laten weten. Hoewel wij hierin op een conceptversie van het rapport reageerden, verschilt de definitieve versie niet wezenlijk van de versie

waarop ons college reageerde. De geuite kritiek is dan ook van toepassing op de eindversie van het rapport.

Naar de mening van ons college vormt de business case-rapportage geen valide argument voor deze fusie. Dit standpunt wordt ondersteund door de bevindingen van een second opinion, die in opdracht van ons college is uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) onder leiding van de hoogleraren M.J.W. van Twist en P. Frissen.<sup>6</sup>

De business case bevat een aantal stellingen en aannames (ten aanzien van besparingspotentieel, percentages, onderzoeksgegevens etcetera) waarvan niet duidelijk is waarop deze zijn gebaseerd of van welke bron ze afkomstig zijn. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de kosten voor GS en PS per inwoner zijn berekend. Er wordt dermate vaak geanalyseerd aan de hand van aannames en kengetallen dat het zeer twijfelachtig is of de gepresenteerde schaalvoordelen zullen worden behaald. Voorgespiegelde besparingen hebben niet altijd een aantoonbare relatie met de fusie van de drie provincies.

Daarnaast is een lange aanloopperiode nodig en worden kosten gemaakt voordat de gepresenteerde efficiencywinst eventueel geleidelijk aan gerealiseerd zal kunnen worden. De onderzoekers hebben zich op diverse plaatsen 'rijk gerekend', zowel ten aanzien van organisatorische schaalvoordelen als bij programmatische besparingen. Overigens lijken de onderzoekers zelf ook ernstig te twijfelen over de hardheid van hun conclusies. Niet voor niets merken ze op dat er wanneer het gaat om fusies 'believers' en 'non-believers' zijn en ze hanteren een dusdanig grote bandbreedte dat het maar zeer de vraag is welke besparingen er uiteindelijk gerealiseerd zullen worden.

Ten aanzien van de programmatische uitgaven stellen de onderzoekers de zaken te rooskleurig voor. Men gaat er onterecht van uit dat er in de programma-uitgaven een groot besparingspotentieel zit. De provincie Noord-Holland dekt een aantal uitgaven met investeringsreserves. Deze reserves hebben echter geen structureel karakter, maar zijn eenmalig gevoed (uit de opbrengsten van de verkoop van nutsbedrijven als NUON) en zijn dus eindig.

Ten onrechte rekent men met een besparingspotentieel van € 81 miljoen (ontleend aan berekeningen van de Raad voor de Financiële Verhoudingen). Dit besparingspotentieel wordt gepresenteerd als een effect van fusie, maar is in feite een bezuiniging op de vrije beleidsruimte van de provincies. Ook zonder fusie boekt het kabinet een besparing op het Provinciefonds in. Voor een zuivere berekening van het besparingspotentieel van de fusie dient dit bedrag daarom te worden geëlimineerd en dan resteert een negatief effect. Dat bij de uiteindelijke effectschatting een bandbreedte wordt gehanteerd van maar liefst € 0 tot € 40 miljoen, maakt de rekensom er niet overtuigender op. Het herindelingsontwerp is in deze zin misleidend.

In zijn algemeenheid valt het op dat de minister van BZK, zoals ook de NSOB-onderzoekers in hun second opinion laten zien, de cijfers uit de business case oneigenlijk benut. Zo beweert de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat 'het besparingspotentieel oploopt tot minimaal 70 miljoen euro op jaarbasis'.<sup>7</sup> Dit bedrag is in de business case niet te lezen. De minister heeft enkele losse theoretische besparingen uit dat rapport bij elkaar opgeteld en presenteert dit als zeker in te boeken

---

<sup>6</sup> M.J.W. van Twist e.a., De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Een second opinion, augustus 2013.

<sup>7</sup> Minister van BZK, Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting, 2013, p.3.

minimale besparing. Dit past in de doelredenering van de minister, waarbij naar een voorkeursvariant wordt toegerekend, terwijl in werkelijkheid sprake is van allerlei fusiemogelijkheden met uiteenlopende kosten en besparingen.

Ten aanzien van de organisatie van het ambtelijk apparaat na fusie gaan de onderzoekers er van uit dat de toegenomen omvang van de nieuwe organisatie per definitie leidt tot financieel voordeel. In de praktijk blijkt echter dat juist bij grotere organisaties de kosten als gevolg van toegenomen 'verlogging' van het apparaat en extra bureaucratie toenemen. Het geschetste scenario waarbij een nieuwe centrale werklocatie wordt gekozen, leidt bovendien tot zeer aanzienlijke frictiekosten. Dergelijke kosten zijn onvoldoende verdisconteerd in het rapport.

Een toenemende mate van centralisatie gaat onvermijdelijk gepaard met meer afstemming, een toenemend aantal overleggen, etc. Verder zal er altijd een vorm van regionale besturing (aansturing) moeten blijven bestaan. Die wordt wel opgenomen in het rapport, maar niet financieel gekwantificeerd.

Bovendien hebben de onderzoekers, zo stellen zij zelf, geen rekening kunnen houden met de mogelijke overheveling van rijkstaken naar de nieuw te vormen provincie. Dat is begrijpelijk, maar wel problematisch. Er kunnen pas zinvolle uitspraken worden gedaan over effectiviteit en efficiëntie van de gefuseerde nieuwe provincie, wanneer duidelijk is met welke taken en verantwoordelijkheden zij haar werk gaat doen. De provincie Noord-Holland heeft daar, zoals bekend, duidelijke opvattingen over (zie hieronder bij uitgangspunt 7).

De financiële onderbouwing van het voorliggende herindelingsontwerp ziet er niet deugdelijk uit. Zo is het volstrekt mistig wat het kabinet voor ogen heeft met betrekking tot de Wet Financiële Verhoudingen. Artikel 31 van het wetsontwerp spreekt over 'tijdelijke ondersteuning van provincies in verband met herindeling' maar nergens wordt uitgewerkt wat dit precies zal gaan betekenen. Het lijkt er bijna op dat de vermindering van drie provinciebesturen (Statenleden en Gedeputeerden) naar één de enige 'harde' bezuiniging is die ingeboekt kan worden. Dat is naar onze overtuiging een te mager resultaat om de fusie door te zetten.

5. Een fusie moet niet leiden tot hogere lasten voor de burger. Daarom is het belastingtarief van de Noordvleugelprovincie niet hoger dan dat van Noord-Holland (het laagste van de drie te fuseren provincies)

Naar de mening van het Noord-Hollandse provinciebestuur zou een provinciefusie zeker niet mogen leiden tot extra lasten voor burgers en bedrijven. Momenteel heeft Noord-Holland de laagste opcenten van alle provincies. Wij vinden het onbestaanbaar dat die opcenten omhoog zouden moeten als gevolg van een fusie met Flevoland en Utrecht. Dat zou immers betekenen dat de door het Rijk gewenste kostenbesparing wordt afgewenteld op de Noord-Hollandse inwoners en bedrijven.

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel heeft de minister (in paragraaf 4.1) aangegeven dat het aan de drie provincies is om in de aanloop naar samenvoeging rekening te houden met elkaars tarieven en te zorgen voor een geleidelijke overgang naar de nieuw te vormen provincie. Na het eerste overgangsjaar wordt dan een uniform tarief vastgesteld.



Dat moge formeel zo zijn, maar die opmerking gaat geheel voorbij aan het door ons gesignaleerde fenomeen dat in de nieuw te vormen provincie – wil ze een belastingopbrengst hebben die gelijk is aan de som van de opbrengsten uit belasting van de drie afzonderlijke provincies – een verhoging van de opcenten voor Noord-Holland onvermijdelijk is. Een ophoging van het Noord-Hollandse tarief naar het niveau van Utrecht of Flevoland (dat respectievelijk 4,7 en 8,7 opcenten hoger ligt) zou voor de Noord-Hollandse burger een fikse lastenverzwaring opleveren (bij het tarief van Flevoland bijvoorbeeld rond de 24 miljoen per jaar). Ons College houdt vast aan de lijn uit het eigen coalitieakkoord, en is daarom niet van zins dergelijke lastenverzwaringen in overweging te nemen.

6. De Noordvleugelprovincie levert een aantoonbare bijdrage aan de economische groei­kracht van het gebied

De provinciale fusieplannen van het kabinet gaan uit van de gedachte dat de Noordvleugel van de Randstad een samenhangend ‘daily urban system’ vormt. De noordelijke Randstad heeft inderdaad een buitengewoon belangrijke economische betekenis en geldt zonder meer als een van de ‘motoren’ van de nationale economie. Daarbij kan wel aangetekend worden dat de samenhang tussen Amsterdam en Almere groter en meer divers is dan tussen Amsterdam en Utrecht, dan wel Almere en Utrecht.

In de Memorie van Toelichting wordt op diverse plekken (onder meer in paragraaf 3.3.2) de veronderstelling opgeworpen dat een gefuseerde Noordvleugelprovincie beter in staat zal zijn om op economisch vlak een organisatorische rol te spelen richting het bedrijfsleven, gemeenten en andere partijen in het economisch domein. Die samenwerkingspartners hebben bovendien genoeg aan slechts één loket in plaats van drie verschillende. In de derde plaats zal de Noordvleugelprovincie volgens het kabinet beter in staat zijn vanuit één perspectief af te wegen en te prioriteren. Daarmee kan de regionale economie gericht en dus beter worden ondersteund.

Een onderbouwing voor deze veronderstelling hebben wij niet aangetroffen in de stukken van de minister en ook niet in de business case. Wel blijkt uit een rapport van het Ruimtelijk planbureau uit 2006<sup>8</sup> dat bedrijfsrelaties altijd over regionale (en internationale) grenzen gaan, ongeacht de bestuurlijke laag erboven. Dat doet de vraag rijzen in hoeverre een opgeschaalde provincie, meer dan de drie afzonderlijke provincies, in staat zal zijn de regionale economie gericht te ondersteunen. Bovendien zal de opgeschaalde provincie te kampen hebben met overgangseffecten, waardoor ze mogelijk meer interne focus heeft – denk aan samenvoegen van drie organisaties tot één – en daarmee minder gericht is op externe ontwikkelingen.

Uiteindelijk wordt een en ander pas zichtbaar op het moment dat de Noordvleugelprovincie daadwerkelijk bestaat en aan de slag gaat. Daarbij is sprake van een koppeling met het vraagstuk van de decentralisatie van taken en bevoegdheden. Ook hier geldt namelijk dat de gefuseerde Noordvleugelprovincie dergelijke theoretische kansen pas werkelijk ten volle kan benutten, wanneer het in staat wordt gesteld om de beoogde rol als ‘gebiedsautoriteit’ waar te maken.

7. Bij het Rijk belegde taken die zich bevinden in het provinciale kerndomein (regionale economische ontwikkeling, bereikbaarheid, milieu, natuur en ruimtelijke ordening, toezicht

---

<sup>8</sup> Ruimtelijk planbureau, ‘Vele steden maken nog geen Randstad’, 2006.

waterschappen, cultureel erfgoed) worden gedecentraliseerd naar de Noordvleugelprovincie<sup>9</sup>

In het voorgaande is dit uitgangspunt van de provincie Noord-Holland diverse malen ter sprake gekomen, omdat het mede inkleuring geeft aan enkele andere uitgangspunten. In onze optiek is een provincie nieuwe stijl toch wezenlijk iets anders dan drie op elkaar gestapelde provincies. De vorming van een Noordvleugelprovincie zou meer moeten zijn dan slechts een 'platte' fusie. De provincie nieuwe stijl komt in een andere verhouding te staan tot het Rijk en de inliggende gemeenten, maar ook tot Europa. Er ontstaat een andere bestuurlijke dynamiek.

Ook het inhoudelijke perspectief verandert. Waar gemeenten steeds nadrukkelijker verantwoordelijk worden voor sociaal beleid, liggen de opgaven voor de Noordvleugelprovincie voor het leeuwendeel op het ruimtelijk-fysieke domein ('Loddersprofiel'), met thema's zoals bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit, milieu, wonen en water. Het gaat er daarbij om dat optimale condities worden geschapen voor regionale economische en ruimtelijke ontwikkeling. De besluitvorming terzake zal betrekking hebben op een aanzienlijk grotere, provinciale schaal. Dit leidt voor de provincie nieuwe stijl tot andere regionale afwegingen omdat nieuwe samenhangen, verbanden en opgaven zichtbaar worden. Uitgaande van de ruimtelijk-fysieke opgaven en de vergrote schaal dient de Noordvleugelprovincie met een passend instrumentarium te worden toegerust.

Zo is het evident dat de nieuw te vormen provincie integraal verantwoordelijk is voor de bereikbaarheid op haar grondgebied. Het is dan ook niet meer dan logisch dat een opgeschaalde provincie bevoegdheden heeft ten aanzien van (boven)regionale infrastructuur, zoals (vaar)wegen, spoor, HOV en concessies op het terrein van het openbaar vervoer. Juist vanwege de complexiteit van de bereikbaarheid in het noordelijk deel van de Randstad.

Daarnaast ligt het voor de hand om met de komst van de te vormen provincie de decentralisatie op het gebied van natuur, recreatie en landschap te vervolmaken. Veel van de taken in voornoemd beleidsveld zijn de laatste jaren al gedecentraliseerd naar provincies. Het bestuur kan efficiënter worden georganiseerd door enkele 'rafels' rond deze decentralisatie af te hechten.

Onderdeel hiervan is geen gedwongen winkelnering bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). In dit licht bezien, dient ook de aansturing van Staatsbosbeheer te veranderen. Hoewel het Rijk als verdragspartner verantwoordelijk blijft voor het realiseren van de Europese verplichtingen van Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water, dient de verantwoordingslast tot een minimum beperkt te worden. De provincies dienen daarbinnen maximale vrijheid te krijgen om de uitvoering van het beleid efficiënt te organiseren en niet te worden opgezadeld met eigen 'Haagse' doelen. Dat zou recht doen aan de steeds sterke wordende rol van regio's in Europa. De Europese Commissie heeft Europese regio's (en steden) immers de rol van het creëren van een gunstig klimaat en het ondersteunen van een gediversifieerde, concurrerende en duurzame industriële economische basis toebedeeld.

De Raad van State heeft er in de derde beschouwing interbestuurlijke verhoudingen van mei 2013<sup>10</sup> op gewezen dat de profielen van de diverse overheidslagen door de jaren heen telkens anders verwoord worden. Daarbij wordt het Rijksprofiel zodanig verwoord dat het ruimte laat voor dubbele

---

<sup>9</sup> Het gaat hierbij uitsluitend om taken en bevoegdheden die thans op Rijksniveau zijn belegd.

<sup>10</sup> Raad van State, 'Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd' (2013).

verantwoordelijkheden jegens gemeenten en provincies. Het Rijk verliest uit het oog dat provincies eigen democratische verantwoording afleggen.

Dit belemmert een waarlijke decentralisatie zonder 'gouden koorden' en verantwoordingslasten, die zeker in het geval van een Noordvleugelprovincie noodzakelijk is. De Raad van State signaleert dat door het verbinden van bestedingsdoelen aan decentralisaties door het Rijk steeds meer beperkingen worden gesteld aan de besteding van financiële middelen door provincies. Het Rijk miskent hierbij dat provincies eigenstandige, democratisch gelegitimeerde bestuursorganen zijn en geen uitvoeringsorganisaties van het Rijk.

Vorenstaande opmerkingen vereisen nadere doordenking en concrete maatregelen op basis daarvan. Het kabinet maakt dat echter niet concreet. De Memorie van Toelichting bevat slechts een in procestermen vervat, vrijblijvend geformuleerd voornemen om met provincies te bezien om welk takenpakket het dan zou gaan. Waar bij ons behoefte aan is, is een zichtbare bereidheid van het gehele kabinet om van de te vormen nieuwe provincie daadwerkelijk een nog krachtiger bestuurlijke actor te maken. Vooralsnog is daar geen enkel uitzicht op te bespeuren.

#### 8. & 9. WGR+ wordt afgeschaft en geen OV- of infrastructuurautoriteit

Aan uitgangspunt acht van ons lijkt de minister op het eerste gezicht te willen voldoen. Tegelijk met het herindelingsontwerp is op 17 juni 2013 het wetsontwerp afschaffing WGR+ naar buiten gebracht. Dit wetsontwerp is aan de Tweede Kamer aangeboden, ondanks het oordeel van de Raad van State dat een draagkrachtige motivering van het voorstel ontbreekt.<sup>11</sup>

Ons college onderschrijft de voorgenomen afschaffing van de WGR+. Sommige Noord-Hollandse gemeenten in de regio-Amsterdam hebben daar een andere opinie over. Het College van GS van Noord-Holland meent echter dat de WGR+-gebieden wazige vormen van verlengd lokaal bestuur zijn. De democratische legitimiteit daarvan is apert onvoldoende. Raadsleden van deelnemende gemeenten hebben onvoldoende zicht op de besluiten die in regionaal verband worden genomen. Terugkoppeling en verantwoording vinden onvoldoende plaats.

Het slechte nieuws is dat weliswaar de WGR+ wordt afgeschaft, maar tegelijkertijd wordt voorgesteld dat er in Randstad twee zogeheten Vervoerregio's (of OV-autoriteiten) – een voor de Noordvleugel en een voor de Zuidvleugel – op basis van vrijwilligheid ontstaan die rechtstreeks middelen van het Rijk ontvangen. Daarmee neemt de bestuurlijke drukte in het geheel niet af. Hoewel het takenpakket van de Vervoerregio nog niet precies is afgebakend, lijkt deze entiteit zich te gaan bewegen middenin het provinciale kerndomein. Dat is als zodanig al zeer ongewenst. Maar des te vreemder gezien het voorstel van de minister om, gezamenlijk met de drie provincies, een stuurgroep in te richten die nader inzicht moet krijgen in de belangrijkste maatschappelijke opgaven en kansen van de fusieprovincie. Daarbij zou gesproken moeten worden over taken, bevoegdheden en budget van de te vormen provincie. De instelling van een Vervoerregio staat daar haaks op.

Diverse malen hebben wij een alternatief voorstel gedaan met betrekking tot de toebedeling van BDU-middelen, waarbij de gelden voor het openbaar vervoer in Amsterdam dat wordt uitgevoerd door het eigen vervoerbedrijf worden toebedeeld aan de gemeente Amsterdam en het overige deel aan de provincie. Wij zijn ons ervan bewust dat sommige gemeenten in de Metropoolregio Amsterdam hier anders over denken, zoals ook ter sprake is gebracht door enkele lokale bestuurders.

<sup>11</sup> Advies Raad van State (juli 2012), No. WO4.120095/1.

Net als de andere provincies, zal ook de te vormen nieuw provincie zich in hoofdzaak gaan bezighouden met fysieke, ruimtelijke onderwerpen. Vanuit de evidente samenhang tussen ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer is het uitermate onlogisch om provinciale kerntaken op het gebied van regionaal verkeer en vervoer bij de provincie nieuwe stijl weg te halen en elders te beleggen. Wij zien bijvoorbeeld voor onszelf een taak op het snijvlak van ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer en zetten daarom in op het actief ontwikkelen van de meest kansrijke OV-knooppunten. Zeker vanuit de mede door de minister alsook door de onderzoekers van Decisio/AEF aangehaalde gedachte dat de Noordvleugel van de Randstad een samenhangend 'daily urban system' vormt. Daar komt nog bij dat – zoals hierboven reeds vermeld – de vorming van een dergelijke nieuwe entiteit ernstig afbreuk doet aan het streven van het kabinet naar vermindering van de bestuurlijke drukte.

10. Er dient aandacht te worden besteed aan de vaststelling van de grenzen van het de minister voor ogen staande gebied, alsmede aan de regionale inbedding, zoals dat ook bij gemeentelijke herindeling aan de orde is

In eerder stadium hebben wij aan de minister gevraagd aandacht te besteden aan grensvraagstukken in het hem voor ogen staande gebied. Dat geldt ons inziens niet alleen voor grensvraagstukken in het gebied van de Noordoostpolder, zoals de minister lijkt te denken. Ook de grens tussen Noord- en Zuid-Holland verdient vanuit het oogpunt van doorgaande infrastructuur en economische ontwikkeling attentie, evenals de positie van het Groene Hart in een nieuw te vormen provincie in de Noordvleugel van de Randstad. In die zin sluiten wij ons aan bij de opmerking van het college van GS van Zuid-Holland dat grensbelopen tussen nieuw te vormen provincies een uitkomst zijn van een inhoudelijke analyse van de maatschappelijke opgaven waarvoor landsdelen gesteld staan.<sup>12</sup> Dit wordt ondersteund door een recent rapport van de Randstedelijke Rekenkamer<sup>13</sup>, waarin wordt aangegeven dat het Groene Hart gebaat is bij een zo eenduidig mogelijk, samenhangend beleid binnen het gehele gebied.

In de memorie van toelichting maakt de minister van BZK ook gewag van de aandacht die is gevraagd voor het grensbeloop van de nieuwe provincie. Echter, tot voorgenomen actie ten aanzien van genoemde grensproblematiek komt het niet. De argumentatie om het grensbeloop te laten voor wat is, overtuigt in het geheel niet. Er wordt volstaan met de stelling dat 'de samenvoeging van de drie provincies op dit moment zwaarder weegt dan herziening van aanpassingen van de provinciegrens'.

11. Aandacht voor het door de minister voorgestane tempo in relatie tot het draagvlak voor de voorgenomen fusie

Tijdens de open overlegfase is veel kritiek geuit op de krappe tijdsplanning van de voorgenomen fusie. Immers, de minister had de herindelingsdatum van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland gesteld op 26 maart 2015. Ook ons college heeft de minister eerder gewezen op de risico's van dit krappe tijdpad.

Op 26 april jl. heeft de minister ons een brief gestuurd (kenmerk 2013-0000261013) waarin hij aankondigt de voorgenomen datum van herindeling van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland te verschuiven van 26 maart 2015 naar 1 januari 2016. Met het besluit tot uitstel wordt

---

<sup>12</sup> Notitie van GS aan PS, 'Opgaven en Koers Bestuur, 2013-2015'.

<sup>13</sup> Randstedelijke Rekenkamer, 'Grip op het Groene Hart', 2013.

enigszins tegemoet gekomen aan de veelgehoorde kritiek op de krappe tijdsplanning van de voorgenomen fusie.

Het nieuwe voornemen om de fusie per 1 januari 2016 in te laten gaan, leidt echter tot buitengewoon snelle opeenvolgende Statenverkiezingen en ondergraft de positie van het bestuur dat na de verkiezingen in maart 2015 aantreedt. Dat bestuur heeft immers maximaal negen maanden zitting voor de volgende verkiezingen zich alweer aandienen. Dat is problematisch. Het brengt politieke partijen in moeilijkheden en kan een beletsel zijn voor kandidaat-politici, die nu voor slechts enkele maanden zitting kunnen nemen in Provinciale Staten. Hier moet een betere oplossing voor gevonden worden. Terecht heeft de Tweede Kamer de minister bij motie<sup>14</sup> opgeroepen in kaart te brengen welke alternatieven mogelijk zijn voor de dubbele verkiezingen in 2016.

Het voornemen van de minister om de fusie per 1 januari 2016 te laten ingaan, betekent ons inziens niet alleen beperkte voorbereidingstijd voor politieke partijen, maar kan implicaties hebben voor het draagvlak van de drie colleges van GS na de eerstvolgende verkiezingen in maart 2015, gegeven de beperkte zittingsduur. Als het wetsvoorstel zou worden ingediend, dan zou een voornemen tot fusie per 1 januari 2017 voor de hand liggen. De partijen krijgen daarmee ook extra tijd om de noodzakelijke inhoudelijke verdiepingsslag te maken.

### **3. Signalen uit de provincie**

In het kader van de Arhi-procedure heeft de minister begin 2013 een reeks overlegondes georganiseerd in de drie provincies. Hij is daar in gesprek gegaan over het fusievoornemen met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers.

Ons college van GS heeft aansluitend ook zelf een consultatieronde georganiseerd. Het kabinetsvoornemen aangaande fusie is namelijk geen onderwerp dat slechts het provinciebestuur aangaat. Ook andere belanghebbenden in onze provincie zijn daarbij betrokken. Zij zullen immers in een andere bestuurlijke verhouding komen te staan tot een vergrote Noordvleugelprovincie.

Naast deze bijeenkomsten heeft ons college er voor gekozen om belanghebbenden (digitaal) in de gelegenheid te stellen hun ideeën over de voorgenomen fusie kenbaar te maken. Dit is mogelijk gemaakt via een speciale projectwebsite, de provinciale Facebookpagina, een Twitteraccount en een speciaal mailadres. Op de projectsite is het herindelingsontwerp beschikbaar gesteld. Bovendien is het ontwerp op het provinciehuis ter inzage gelegd.

In de bijlage vindt u een samenvatting van de door ons ontvangen reacties.

#### *Bijeenkomsten*

Onderstaand is een overzicht opgenomen van de provinciale bijeenkomsten die in de eerste helft van 2013 hebben plaatsgevonden:

- 19 maart 2013: een bijeenkomst voor bestuurders van gemeenten en waterschappen uit Noord-Holland Zuid;
- 26 maart 2013: een bijeenkomst voor bestuurders van gemeenten en waterschappen uit Noord-Holland Noord;

---

<sup>14</sup> Motie-Schouw, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33047, nummer 15.

- 14 mei 2013: een bijeenkomst voor vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld;
- 21 mei 2013: een diner pensant met enkele vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit Noord-Holland. Tijdens dit diner is informeel gesproken over het fusievoornemen van het kabinet;
- 2 juli 2013: een themaberaad van het College van Gedeputeerde Staten. Tijdens dit beraad is van gedachten gewisseld met enkele wetenschappers. Hiervoor zijn de heren Tjeenk Willink (oud-vicevoorzitter van de Raad van State), Herweijer (universitair docent aan de Rijksuniversiteit Groningen op het terrein van bestuurskunde en politicologie) en Kloosterman (professor in de economische geografie en planning aan de Universiteit van Amsterdam) uitgenodigd.

Uit de inbreng van de aanwezigen komt een aantal punten herhaaldelijk terug:

- Er worden regelmatig vraagtekens gezet bij de bezuinigingen die een fusie gaat opleveren. “Wat is eigenlijk het probleem dat opgelost moet worden?” In algemene zin delen de aanwezigen de opvatting van Noord-Holland dat de minister nog te weinig onderbouwing heeft gegeven voor zijn voornemen.
- Er zou meer vanuit de economie gedacht moeten worden. Nu staat nog steeds het gedachtegoed van Thorbecke centraal; als men vanuit doelen of problemen redeneert, zou men wel eens op hele andere ordeningsprincipes uit kunnen komen.
- Over de noodzaak tot fusie wordt verschillend gedacht. Er zijn bestuurders die zonder veel reserves voorstander zijn van deze provinciefusie. Deze geluiden zijn met name gehoord van bestuurders uit de stadsregio Amsterdam.
- Er wordt verschillend gedacht over de komst van een vervoerregio. Veruit de meeste gemeenten in de huidige Stadsregio zijn voorstander van deze vervoerregio.
- Een fusie zou tevens een aantal witte vlekken kunnen wegnemen en grensoverschrijdende problemen kunnen oplossen. “De schaal moet anders worden; samenwerking en opschaling is belangrijk. Houd het niet tegen, maar vind massa.”
- Andere aanwezigen hebben zich afgevraagd waarom voor het overhaaste tijdpad wordt gekozen. Een fusie zorgt er bovendien voor dat kostbare tijd verloren gaat aan het proces zelf, in plaats van het verbeteren van de economische slagkracht van de regio.
- Er worden regelmatig vraagtekens gezet bij de bezuinigingen die een fusie gaat opleveren. “Wat is eigenlijk het probleem dat opgelost moet worden?” In algemene zin delen de aanwezigen de opvatting van Noord-Holland dat de minister nog te weinig onderbouwing heeft gegeven voor zijn voornemen.
- Er zou ook vanuit de economie gedacht kunnen worden. Nu staat nog steeds het gedachtegoed van Thorbecke centraal; als men vanuit doelen of problemen redeneert, zou men wel eens op hele andere ordeningsprincipes uit kunnen komen. Een grotere schaal voor het middenbestuur (bijvoorbeeld door een provinciefusie) wordt vanuit de metropoolsamenwerking toegejuicht.
- Lokale bestuurders hechten aan de over het algemeen goede samenwerking die er nu bestaat met de provincie. Tevens is vaak opgemerkt dat het gevoel leeft dat de provincie op nog grotere afstand komt te staan van ‘het veld’. Opschaling zorgt immers voor afstand en andere verbanden.

- Er is gesproken over de fusieplannen in relatie tot de Vervoerregio (opvolger WGR+), de schaalvergrotingsplannen voor gemeenten en het takenpakket van de diverse bestuurslagen. De aanwezigen zijn het er over eens dat het kabinet duidelijkheid zal moeten scheppen over plannen en taken.
- De noordelijke Randstad als vervoerscorridor wordt aangewezen als van vitaal belang van de hele Nederlandse economie. Decentrale overheden zouden één autoriteit op infrastructuur moeten hebben, niet meerdere.  
Ook andere logistieke zwaartepunten zoals Schiphol zijn gebaat bij één aanspreekpunt.
- In diverse bijeenkomsten wordt ook gewezen op de kosten van een reorganisatie: “Herindeling betekent reorganisatie betekent kosten.”  
De aanwezigen die eerder met deze materie te maken hebben gehad – hetzij via gemeentelijke opschaling, hetzij via andere vormen van fusie – beamen dit.

#### **4. Conclusie**

Ons college is de fusieplannen van het kabinet zakelijk en opbouwend kritisch tegemoet getreden. Een opgaan van Noord-Holland in een groter geheel is niet onbespreekbaar. Wanneer het leidt tot een beter en efficiënter bestuur, is het zelfs een goed idee. Het is aan het kabinet om dat aan te tonen. Het kabinet is hierin evenwel niet geslaagd. Het voorliggende wetsvoorstel is dan ook onvoldragen en kan niet op de steun van de provincie Noord-Holland rekenen.

Naar het oordeel van Noord-Holland moet het kabinet zijn huiswerk overdoen. Het voorliggende wetsvoorstel vormt nog geen basis om op de voorgestelde weg in te slaan. Wat nodig is, is een consistente visie op de positie en de rol van die nieuwe provincie binnen ons openbaar bestuur. Uitgaande daarvan zou vanuit het Rijk een consistent geheel van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan die provincie nieuwe stijl moeten worden gedecentraliseerd. Het kabinet is aanzet om hier integraal en consistent invulling aan te geven. Dan pas kan een provincie nieuwe stijl met meer slagkracht voor de dag komen en kunnen de doelstellingen van het kabinet zelf ook worden gerealiseerd. Wij bieden aan om daarbij samen op te trekken. Wij doen het voorstel om op een andere manier tot een nieuwe inrichting te komen.

## Bijlage bij de zienswijze: Ontvangen reacties

Sinds de start van het traject heeft het college er voor gekozen om eenieder digitaal in de gelegenheid te stellen ideeën over de voorgenomen fusie kenbaar te maken.

Dit is mogelijk gemaakt via een speciale projectwebsite, de provinciale Facebookpagina, een Twitteraccount en een speciaal mailadres. Er zijn, tussen 29 maart 2013 en 17 juni 2013, 30 reacties ontvangen van binnen en buiten de provinciegrenzen.

Het gaat hier om 17 e-mails, 2 schriftelijke reacties, 4 Facebookreacties en 7 reacties via Twitter over dit onderwerp.

Een aantal quotes is exemplarisch voor de teneur van de reacties:

“Welk maatschappelijk drama maakt een fusie noodzakelijk? Anders gesteld, zijn er maatschappelijke problemen die dringend om een fusie vragen als oplossing? Zo niet, dan is een fusie slechts een verhaal voor de bühne. ... Een fusie is alleen zinvol als daarmee urgente knelpunten in de samenleving worden opgelost. Als dat niet het geval is, dan niet aan beginnen.”

“De voorgenomen fusies van provincies tot 5 landsdelen moet wat mij betreft van tafel. Het lost niks op. We zitten in een tredmolen van alsmaar groter. Dat geldt voor gemeenten en provincies. We zien duidelijk dat als gemeenten te groot worden er weer democratische structuren ontstaan (deelgemeenten) omdat de afstand tot de burger te groot wordt. Verder grotere provincies betekent minder bestuurders, maar ook die maken fouten. Helaas zijn dat dan wel grotere fouten!”

“Stop met die onzin, doorbreek de tredmolen van alsmaar groter. Daar verdienen uiteindelijk alleen dure interim-managers aan en het levert de burgers van dit land helemaal niks op.”

“Persoonlijk vind ik dit een slecht plan, geografisch ontstaat er vreemd gevormd geheel met het Markermeer in het midden, tevens zullen de bestaande ‘uithoeken’ zoals de Noordoostpolder en Kop van Noord-Holland nu nog meer achtergesteld worden.”

“Een fusie kán een bijdrage leveren aan het nog beter functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. Maar dit is lang niet zeker, en later weer terug draaien is een kostbare zaak. De burger is de dupe en heeft door de grotere afstand naar de provincie toe nog minder inzicht in hun werkwijze.”

Een brief van de gemeente Waterland waarin wordt gepleit voor terughoudendheid over de geplande samenvoeging: “Het college is van mening dat op grond van aannames en onbewezen stellingen geen provinciale of gemeentelijke opschaling uitgevoerd kan worden en dat minister Plasterk vooraf voldoende onderbouwd zou moeten aangeven waar het probleem ligt waarvoor hij de geplande opschaling noodzakelijk acht en waarom hij van mening is dat opschaling daarvoor de juiste oplossing zal zijn.”

“Niet doen zelfstandig blijven. Fusies en overnames zorgen altijd voor ellende.”

“Een slecht plan. Het vergroot de afstand burgers-politiek nog meer. Schaalvergroting heeft nog nergens tot verbetering geleid.”

“Levert het geld op? Betalen burgers dan eindelijk minder?”