

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

DATUM	30 september 2013	TEAM	BDO
NUMMER	80EB0353	REFERENTIE	J. Visbeen
UW BRIEF VAN	17 juni 2013	DOORKIESNUMMER	2150
UW NUMMER	2013-0000345074	E-MAILADRES	john.visbeen@provincie-utrecht.nl
BIJLAGE	5		

Betreft: Zienswijze op herindelingsontwerp voor de samenvoeging van de provincies
Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

Excellentie,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van uw voorstel om te komen tot samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Hierna volgt onze zienswijze en wij verzoeken u deze zienswijze mee te nemen in de verdere besluitvorming.

Provincie Utrecht, een topregio!

De provincie is een kennisregio met veel onderwijsfaciliteiten en heeft de hoogst opgeleide beroepsbevolking in Nederland, waardoor veel topsectoren in Utrecht zijn vertegenwoordigd. Op het gebied van infrastructuur en mobiliteit is de provincie de 'draaischijf' van Nederland. Dat is een kwaliteit van nationaal belang. Verder kent de provincie een zeer aantrekkelijk woonklimaat, gekenmerkt door de nabijheid van groen en grootse landschappen, ook dichtbij steden. Samen met natuurwaarden en (cultuur)historische waarden maakt dit de provincie tot een gewilde vestigingsplek voor bedrijven en mensen. De provincie levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en heeft een sterke internationale positie. Niet voor niets is Utrecht in de competitivens index, van de 271 Europese regio's, uitgeroepen tot de nummer 1!

Behoud en verder uitbouwen van deze kernkwaliteiten vereist een krachtig middenbestuur met een scherp profiel ten opzichte van andere bestuurslagen, zonder vertroebeling door bestuurlijke hulpstructuren. Wij denken graag met u mee hoe het middenbestuur in Nederland vorm moet krijgen en welke schaal, taken en bevoegdheden daarbij horen. Ten behoeve van dit debat over de inrichting van het openbaar bestuur, maar ook om ons er van te verzekeren dat Utrecht een topregio blijft, hebben wij randvoorwaarden geformuleerd. Deze zijn in ons overleg op 5 februari jl. aan u meegegeven. De randvoorwaarden zijn:

- Er moet een inhoudelijke integrale visie op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur zijn.
- Het aantal bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren wordt sterk teruggebracht en er wordt zeker geen nieuwe ingevoerd.
- Er zijn alternatieve varianten en voorstellen onderzocht voor opschaling van provincies.

- De provincies krijgen alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de kerntaken en een eigen belastinggebied.
- Er moet breed draagvlak in het gebied zijn.

Opbouw zienswijze:

Het concept herindelingsontwerp hebben wij gezien langs de door ons geformuleerde randvoorwaarden. Daarbij komt ook de informatie uit ons eigen verkenning, uit onze opiniepeiling en uit onze stakeholdersbijeenkomsten aan bod. Als eerste lichten wij de randvoorwaarde toe en toetsen wij in hoeverre uw concept herindelingsontwerp hieraan tegemoet komt. Vervolgens plaatsen wij enige kanttekeningen bij de in uw opdracht opgestelde kosten/batenanalyse (de Businesscase Noordvleugelprovincie). Ten slotte geven wij onze conclusie weer. De bijlagen maken onderdeel uit van deze zienswijze.

Randvoorwaarde 1: integrale visie

In onze reactie op 5 februari jl. hebben wij benadrukt dat er een inhoudelijke integrale visie op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur moet zijn. Centraal daarin staat de toegankelijke moderne overheid. Er moet balans zijn in de zwaarte en omvang waarin bestuursorganen naast elkaar staan. Alle hervormingsvoorstellen (opheffing WGR+, opschaling naar 100.000+ gemeenten, rollen en taken van departementen-gemeenten-waterschappen-provincies en de opschaling van provincies) hangen immers sterk met elkaar samen. Hierbij zijn de inhoudelijke maatschappelijke opgaven altijd leidend en is de (organisatie)structuur volgend.

Toetsing herindelingsvoorstel aan randvoorwaarde 1:

Ook de Eerste Kamer heeft u door de motie Kox¹ verzocht om een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland. In reactie op die motie heeft u de nota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland' opgesteld². Als reactie op uw nota is door de Eerste Kamer de motie Vliegthart³ aangenomen.

Wij hebben waardering voor de nota waarin onder meer belangrijke ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur worden beschreven. Wij zijn echter van mening dat de nota niet gezien kan worden als een werkelijk integrale visie. Ook biedt het wetsvoorstel onvoldoende samenhang. Wat de positie van de gefuseerde Noordvleugelprovincie ten opzichte van andere provincies en het Rijk wordt, is bijvoorbeeld niet aangegeven. Ook inzicht in taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de overheidslagen in de nieuwe situatie wordt onvoldoende uitgewerkt. Een belangrijke conclusie uit de stakeholdersbijeenkomsten⁴ is dat een heldere afbakening van taken en bevoegdheden belangrijker is dan de schaal van het toekomstige middenbestuur. De politieke discussie hierover is niet afgerond, waardoor er geen finaal politiek of maatschappelijk oordeel bestaat over de vraag welke schaal van decentrale overheidslagen het meest passend is bij de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven.

Wij hebben gezien dat u in uw brief d.d. 26 april 2013⁵ het kabinetsvoornemen om te komen tot vijf landsdelen in feite heeft losgelaten. Vervolgens heeft u in uw brief d.d. 4 juli 2013⁶ aan het IPO aangegeven dat de vorming van landsdelen een complexe en gevoelige kwestie is en vraagt u eerst om meer inzicht in lopende initiatieven. In navolging van de motie Voortman en Schouw⁷ wilt u daarbij de kennis en de ervaring van de provincies optimaal benutten. Los van de vraag waarom het noodzakelijk is om de samenvoeging van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht nu al wel door te zetten, maakt dit het eerder door het kabinet geschetste perspectief op het eindbeeld van vijf landsdelen uiterst onzeker. Het roept tevens de vraag op of de door u voorgestelde samenvoeging voor Utrecht wel de beste keus is, te meer daar andere alternatieven niet zijn onderzocht.

Een samenhangende visie met perspectief op een eindbeeld is naar ons oordeel onmisbaar om te bepalen of deze samenvoeging een logische stap is in de noodzakelijke versterking van het openbaar bestuur. De keuze met wie je samengaat kan maar één keer worden gemaakt! Door de nu gekozen volgorde, waarbij u zonder integrale visie nu al wel kiest voor de vorming van één landsdeel Noord-Holland-Utrecht-Flevoland terwijl andere provincies vanuit maatschappelijke opgaven wordt gevraagd richting te kiezen voor toekomstige

¹ Verzoek om het kabinetsvoornemens tot bestuurlijke hervorming te onderbouwen door middel van een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie, Eerste Kamer der Staten-Generaal vergaderjaar 2012-2103, 33400, L.

² Op 28 maart 2013 aangeboden. Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, CII, A.

³ Motie-Vliegthart (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.

⁴ Stakeholdersbijeenkomsten gehouden op 27 augustus en 4 september, zie bijlage 4.

⁵ Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 april 2013 (kenmerk 2013-0000265619)

⁶ Brief van de Minister van BZK aan het IPO d.d. 4 juli 2013 (kenmerk 2013-0000371697)

⁷ Motie Voortman en Schouw, 22 mei 2013, kamerstuk 33.047 nr. 14.

landsdeelvorming, creëert u een wezenlijk risico met mogelijk substantiële financiële en maatschappelijke gevolgen. Herinrichting over enige jaren, omdat de uitkomst van de discussie over taken en schaal daartoe aanleiding geeft, is immers geen optie. Zeker voor de provincie Utrecht, centraal in het land, met veel grensoverschrijdende samenwerkingen is het belangrijk om zorgvuldig en gelijktijdig de juiste keuze te maken.

Samenvattend: Er ontbreekt een voldoende uitgewerkte integrale visie op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur. We willen dat u een dergelijke visie opstelt vòòr dat drastische keuzes worden gemaakt over de herinrichting van het openbaar bestuur. Alleen dan is een verantwoorde keuze mogelijk, die bijdraagt aan een bestendig middenbestuur met maatschappelijk draagvlak en een blijvend hoogwaardige regio Utrecht. Dit geldt eens te meer in tijden van economische crisis.

Randvoorwaarde 2: geen bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren

Niemand kan tegen het terugdringen van bestuurlijke drukte zijn. In onze reactie op 5 februari jl. hebben wij u meegegeven dat er naar ons oordeel bij bestuurlijke drukte niet alleen gekeken hoort te worden naar de provincies, maar ook naar de relatie van het middenbestuur met WGR+-regio's, veiligheidsregio's, gemeenten, waterschappen en gedecentraliseerde rijksdiensten. De bestuurlijke drukte verminder je alleen als alle bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren met rechtstreekse toedeling van middelen en onvoldoende democratische legitimatie worden afgeschaft. Een vervoerregio is hiervan een sprekend voorbeeld.

Toetsing herindelingsvoorstel aan randvoorwaarde 2:

In uw herindelingsvoorstellen wordt het belang onderschreven van het vermijden van bestuurlijke tussenlagen. Wij zijn verheugd dat u aan deze randvoorwaarde tegemoet bent gekomen door het schrappen van de WGR+ regio binnen de provincie Utrecht. Ook in onze stakeholdersbijeenkomsten⁸ komt nadrukkelijk naar voren dat weliswaar opschaling kan helpen bij het verminderen van bestuurlijke drukte, maar dat het nog belangrijker is om het aantal bestuurslagen terug te brengen met tegelijk een krachtige en duidelijke positionering van (kern)taken. Verminderen van het aantal betrokken overheden versterkt bestuurlijke slagkracht, versnelt besluitvormingsprocessen en is een verantwoordelijkheid van alle betrokken overheden.

Tegelijk constateren wij dat met het wetsvoorstel Afschaffing WGR+⁹, rond Amsterdam-Almere een vervoerregio gevormd wordt, die belangrijke kerntaken van het middenbestuur overneemt. Daarmee ontstaat in het beoogde nieuwe landsdeel alsnog een hulpstructuur met rechtstreekse toedeling van middelen en onvoldoende democratische legitimatie. De vervoerregio leidt tot taakreductie voor de provincie, juist in het gebied en op een van de terreinen waar het er voor de provincie toe doet. U verzwakt hierdoor de effectiviteit van het middenbestuur op voorhand en gaat daarmee voorbij aan uw doel om met de herindeling de positie van de provincie als regionaal gebiedsregisseur te versterken. Hiermee doet u afbreuk aan het kabinetsstandpunt vast te houden aan de regionale regiefunctie voor de provincies om ze in staat te stellen te excelleren op hun kerntaken¹⁰. Verkeer en vervoer is één van deze kerntaken.

Samenvattend: Met het wetsvoorstel afschaffing WGR+ introduceert u voor de Noordvleugelvariant een voor ons niet aanvaardbare bestuurlijke hulpstructuur, de vervoerregio. Het doet afbreuk aan een doelmatig en krachtig middenbestuur en de ook door het kabinet gewenste, bestuurlijke drukte neemt niet af. Het beperkt de nieuw te vormen provincie wezenlijk in de invulling van de regionale regiefunctie op haar kerntaken. Wij willen dat u het wetsvoorstel WGR+ meer in lijn brengt met de uitgangspunten voor de herinrichting van het openbaar bestuur.

Randvoorwaarde 3: onderzoek alternatieven

Op 5 februari jl. hebben wij u meegegeven onderzoek noodzakelijk te vinden naar alternatieve varianten en voorstellen voor opschaling van provincies die daadwerkelijk leiden tot een slagvaardiger, efficiënter en democratisch gelegitimeerd middenbestuur, waarvan de schaal past bij de problematiek en de maatschappelijke opgaven in het gebied. Daarbij hebben wij aangegeven deze alternatieven te toetsen op meerwaarde, draagvlak en inhoud voor de Utrechtse regio.

⁸ Stakeholdersbijeenkomsten gehouden op 27 augustus en 4 september, zie bijlage 4.

⁹ De Raad van State oordeelt over dit wetsvoorstel dat een daadkrachtige motivering ontbreekt, Advies Raad van State (juli 2012), No. WO4.120096/I

¹⁰ Nota Staten Generaal, vergaderjaar 2012-2013, CII,A.

Toetsing herindelingsvoorstel aan randvoorwaarde 3:

U beperkt uw onderzoek thans tot de samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Alternatieven heeft u niet wezenlijk onderzocht, terwijl meerdere opties en varianten zeker denkbaar zijn. Hierdoor blijft onduidelijk of uw voorstel de beste oplossing is om te komen tot een krachtiger middenbestuur in deze regio.

In uw brief van 4 juli 2013¹¹ geeft u aan dit met de andere provincies nader te willen onderzoeken aan de hand van de volgende vragen:

- Welke samenwerkingsverbanden zijn er op dit moment tussen provincies?
- Op welke beleidsterreinen vinden deze samenwerkingsverbanden plaats?
- Vallen de ruimtelijk-economische relaties goed samen met de provinciale indeling?
- Wat betekent dat voor de toekomstige provinciale opgaven op het terrein van ruimtelijke ordening, natuur en recreatie, regionale economie, verkeer en vervoer en woningbouw?
- In hoeverre zouden deze opgaven op termijn richtinggevend kunnen zijn voor toekomstige landsdeelvorming?

Wij betreuren het dat u voor de provincie Utrecht niet de tijd neemt om deze vragen goed te beantwoorden. Met het oog op samenvoeging van de Noordvleugelprovincies hebben wij, vanuit kerntaken en bevoegdheden, zelf wel soortgelijk onderzoek gedaan¹². Uit dit inhoudelijk onderzoek komt naar voren dat elke maatschappelijke opgave zijn eigen schaalniveau kent op basis waarvan samenwerking met relevante partners en stakeholders wordt gezocht. Het steeds kiezen van een passende rol binnen vitale coalities bij de betreffende maatschappelijke opgave is de kritische succesfactor, ongeacht of de samenwerkingspartner binnen of buiten de (provincie)grenzen werkzaam is. Voor de opgaven rondom Schiphol en de woningbouwprogrammering ligt de focus meer op de Noordvleugel, maar voor de ruimtelijke vraagstukken die te maken hebben met de (internationale) natuuropgave is de samenwerking meer gericht op Gelderland. En rond het Groene Hart werken we intensief samen met de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland. Dit is een belangrijk gegeven voor toekomstige landsdeelvorming.

Voor de variant Noordvleugel wordt in de Memorie van Toelichting verondersteld dat het landsdeel beter in staat zal zijn om op economisch vlak een rol te spelen door het organiseren van één loket en beter te prioriteren. In het wetsvoorstel alsmede in de business case wordt deze veronderstelling niet onderbouwd. U wijst de variant Randstadprovincie af, omdat er geen sprake is van een aaneengesloten 'daily urban system'. Maar ook op Noordvleugelniveau is niet aangetoond dat er sprake is van een 'daily urban system'. Rabobank Nederland heeft onderzoek gedaan naar de economische samenhang binnen Utrecht en tussen Utrecht en omliggende steden, regio's en provincies. Daaruit blijkt dat voor Utrechters de belangrijkste voorzieningencentra Utrecht, Amersfoort, Zeist, Hilversum, Ede en Gouda zijn. De economische relaties met deze kernen in en om Utrecht zijn sterker dan met grote landelijke kernen, zoals Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Het blijft dan ook voor ons en voor onze stakeholders de vraag in hoeverre een opgeschaalde provincie hier beter zal presteren ten opzichte van de huidige situatie. Wij wijzen er hier nogmaals op dat Utrecht de meest krachtige regio binnen Europa is. Met dit argument willen wij onderstrepen dat het voor ons belangrijk is om meerdere varianten te onderzoeken en navolgbaar uit te leggen wat de (financiële) meerwaarde is van landsdeelvorming.

In de Memorie van Toelichting gaat u naast economie ook in op andere voorbeelden van provinciale kerntaken waar kansen ontstaan door opschaling naar de Noordvleugelprovincie. Deze voorbeelden lijken willekeurig gekozen en gaan volledig voorbij aan andere grens overstijgende samenwerking. U beschrijft de kansen voor land- en tuinbouw en sterke agrarische regio's als Kop van Noord-Holland, West-Friesland en de Noordoostpolder. De positie van de regio Food Valley in Utrecht en Gelderland wordt niet genoemd. Rond verkeer en vervoer wordt de mogelijkheid genoemd om hoogwaardige expertise aan te trekken voor het professionaliseren van verlening van concessies door grotere concessiegebieden. Tegelijkertijd maakt u de gebieden weer kleiner door de Vervoerregio rond Amsterdam-Almere te introduceren. Over natuur, recreatie en toerisme wijst u op het aaneengesloten gebied in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur binnen de drie provincies. U heeft het niet over de doorlopende structuur naar de Veluwe in Gelderland en het Groene Hart in Zuid Holland.

Uit ons eigen onderzoek blijken vele interprovinciale en boven provinciale maatschappelijke opgaven. Opgaven waarbij de provincie Utrecht al decennia lang intensief samenwerkt met medeoverheden en maatschappelijke partners in onze regio binnen en buiten de provincie. Als u van mening bent dat dit versterkt kan worden door het opschalen van provincies dan willen wij zorgvuldig meerdere varianten onderzocht hebben op basis van een duidelijk inhoudelijk afwegingskader, waarbij gekeken wordt naar de doorslaggevende inhoudelijke opgave en bijbehorende taken en bevoegdheden. Wij beoordelen het fusietraject vanuit de kernkwaliteiten van de provincie

¹¹ Brief van de Minister van BZK aan het IPO d.d. 4 juli 2013 (kenmerk 2013-0000371697).

¹² Bijlage 1; Inhoudelijke verkenning voor de zienswijze op de Noordvleugelprovincie, Twynstra Gudde, september 2013.

Utrecht als één geheel en van daaruit zijn naast de Noordvleugelvariant ook Utrecht-Gelderland en Randstadprovincie denkbaar.

De thans voorgestelde samenvoegingsvariant volgt ook niet vanzelfsprekend uit de onderzoeken die door u zijn aangehaald in de visienota en het wetsvoorstel. Wij noemen bijvoorbeeld de commissie Geelhoed, die weliswaar pleit voor schaalvergroting in de Randstad, maar daarbij diverse varianten noemt met voor- en nadelen. Bestuurlijke drukte wordt nu in het wetsvoorstel gepresenteerd als probleem dat zich manifesteert op decentraal niveau, terwijl de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)¹³ signaleert dat het middenbestuur in de verdrukking komt door opschaling van het lokaal bestuur, maar ook door de Rijksoverheid die zich, mede onder druk van Europa meer is gaan bemoeien met decentrale taken.

Samenvattend: Wij constateren dat andere varianten en opties niet serieus zijn onderzocht en dat het wetsvoorstel een overtuigende onderbouwing van de meerwaarde van de samenvoegingsvariant Noordvleugel mist. Dit vinden wij niet aanvaardbaar, te meer daar een dergelijke keuze maar één keer kan worden gemaakt. In het doorvoeren van het nu voorliggende “geïsoleerd” herindelingsvoorstel schuilt nu het risico dat het leidt tot een duur bestuurlijk experiment in plaats van het versterken van het openbaar bestuur in Nederland.

Wij zijn bereid onze kennis en expertise in te zetten om samen met u, medeoverheden en maatschappelijke partners te onderzoeken, met welke taken en bevoegdheden, op welke schaal en in welke variant de huidige en toekomstige maatschappelijk opgaven het best uitgevoerd kunnen worden.

Randvoorwaarde 4: provincie met sterk profiel, alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Op 5 februari jl. hebben wij u toegelicht dat de opgaven waar de maatschappij voor staat, vragen om een integraal opererende provincie met een sterk profiel, alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de kerntaken en een eigen belastinggebied.

Conform het advies van de commissie Ladders zijn de daarin genoemde kerntaken en het beschikken over de volledige bevoegdheid daarvoor, voor ons een leidend principe, evenals het uitgangspunt dat ten hoogste twee bestuurslagen zeggenschap hebben over een onderwerp. Wij hebben dit al volledig doorgevoerd, met een bijbehorende op de kerntaken afgestemde organisatie en besparingen binnen de begroting.

Toetsing herindelingsvoorstel aan randvoorwaarde 4:

Een krachtig middenbestuur in onze regio vraagt om een bundeling van alle regionale taken en middelen op ruimtelijk en economisch terrein van bijvoorbeeld Rijk, maar ook van regionale samenwerkingsverbanden. Het nieuwe landsdeel moet de taken, bevoegdheden (waar onder doorzettingsmacht) en middelen krijgen die nodig zijn om als middenbestuur te kunnen sturen op de kerntaken. Een eigen belastinggebied (zoals de opcenten) is hiervoor een voorwaarde. Daarbij blijft de -al dan niet opgeschaalde- provincie, een eigenstandige, democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan, met eigen democratische verantwoordingslijnen. Bij decentralisatie van taken en bevoegdheden dienen wij maximale vrijheid te krijgen voor een efficiënte uitvoering en willen wij geen aanvullende rijksdoelen meekrijgen.

Wij zien diverse kansen om taken en diensten van het Rijk te integreren in het provinciale takenpakket. Als voorbeelden noemen we de aanleg, inpassing en beheer van nieuwe en bestaande rijksinfrastructuur. Het topsectorenbeleid, arbeidsmarktbeleid en het vervolmaken cq. afhechten van de decentralisatie op het gebied van natuur, recreatie en landschap. Als regio kunnen wij een goede gesprekspartner van Europa zijn en zonder tussenkomst van het Rijk bijdragen aan de ontwikkeling van Europese regio's. Niet het feit dat je groot bent maakt je medegesprekspartner voor Europa, maar het feit dat je eigen taken en bevoegdheden hebt.

Verder wijzen wij er op, dat uit de in uw opdracht opgestelde Businesscase blijkt dat het behalen van het besparingspotentieel waarschijnlijker is naarmate de Noordvleugelprovincie meer bestuurlijke bevoegdheden krijgt. Dit suggereert andermaal dat het verstandig is eerst de discussie over taken en bevoegdheden van een Noordvleugelprovincie te voeren voordat deze feitelijk wordt gerealiseerd.

In de Memorie van Toelichting formuleert u slechts een voornemen om met de provincies te bezien met welke taken, die nu nog bij het Rijk liggen, het landsdeel kan worden versterkt. Daarmee zet u een structuurverandering in gang, zonder dat er duidelijkheid bestaat over het takenpakket. En juist een heldere taakopvatting van het middenbestuur met daarbij passende verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen draagt volgens onze

¹³ Raad voor het Openbaar Bestuur, 'het einde van het blauwdruk denken, naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur. (2010)

stakeholders bij aan een beter middenbestuur. Over de toekomst van een eigen belastinggebied bestaat ook onzekerheid. Kiezen voor samenvoeging van de drie provincies, zonder dat er duidelijkheid is over de taken, bevoegdheden en middelen is de verkeerde volgorde. Hiermee scheidt u een reëel risico dat deze in de toekomst niet overeenstemmen met de schaal van de provincie. Voor ons is dit een zwaar punt. Wij zijn niet alleen van oordeel dat de takendiscussie afgerond moet zijn, maar dat de decentralisatie van bevoegdheden een onlosmakelijk onderdeel moet zijn van het wetsvoorstel.

Samenvattend: Enkel een verkenning aankondigen van het overdragen van Rijkstaken naar de nieuwe landsdeel komt onvoldoende tegemoet aan onze voorwaarde om de belangrijkste bevoegdheden en verantwoordelijkheden op ruimtelijk en economisch terrein onder te brengen bij een krachtig en toekomstgericht middenbestuur. Zonder harde afspraken over een krachtig pakket met extra taken, bevoegdheden en middelen heeft een opschaling geen meerwaarde voor een beter functionerend middenbestuur. De positie in Europa wordt daarmee ook niet versterkt. Wij willen dat u het wetsvoorstel zodanig aanpast dat de decentralisatie van taken en bevoegdheden daar een onlosmakelijk onderdeel van zal zijn.

Randvoorwaarde 5: draagvlak

Herindelingen in het verleden hebben geleerd dat steun en draagvlak een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle fusie. De mate waarin er draagvlak bestaat voor het samenvoegen van de drie provincies is dan ook van belang voor de vraag of de herindeling succesvol kan zijn, of de nieuwe provincie voldoende legitimiteit zal verwerven en effectief en efficiënt kan functioneren. Wij hechten daarom zeer aan draagvlak voor de te maken keuze. Draagvlak bij inwoners, maatschappelijke organisaties, stakeholders en politiek. In dit verband wijzen wij ook naar adviezen van de Raad voor het Openbaar bestuur en de Raad van State waarin wordt aanbevolen aan te sluiten bij initiatieven die er bij de verschillende provincies al zijn, kortom een proces dat 'van onderaf' wordt vormgegeven.

Toetsing herinrichtingsvoorstel aan randvoorwaarde 5:

De punten "draagvlak" en "herindeling van onderop" zijn in het Beleidskader gemeentelijke herindeling belangrijke uitgangspunten. Nu u het kabinetsvoornemen om te komen tot vijf landsdelen heeft losgelaten¹⁴ en met de andere provincies een beweging van onderop lijkt te willen starten, vragen wij u nader toe te lichten waarom u voor de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht niet dezelfde lijn kiest.

Wel constateren wij dat u enigszins gehoor heeft gegeven aan de kritiek op de krappe tijdplanning van de voorgenomen fusie. In een brief¹⁵ heeft u aangegeven de datum van herindeling te verschuiven van 26 maart 2015 naar 1 januari 2016. Dit leidt echter tot snelle opeenvolgende Statenverkiezingen, hetgeen leidt tot een onduidelijk positie voor het bestuur dat na de verkiezingen in maart 2015 aan treedt. Wij zien risico voor het draagvlak voor de Colleges die dan aantreden. De Tweede Kamer heeft in een motie¹⁶ u opgeroepen in kaart te brengen wat alternatieven zijn voor deze dubbele verkiezing.

In de Memorie van Toelichting bent u niet specifiek over de inhoudelijke reacties die de open overlegfase heeft opgeleverd. De nu voorliggende stukken geven geen helder inzicht in de resultaten. Gezien het belang van draagvlak en om te bepalen wat de risico's zijn voor het slagen van een fusie, vinden wij helder zicht hierop noodzakelijk. Zelf hebben wij onderzoek gedaan naar draagvlak onder bewoners en bedrijven in Utrecht. Daarvoor hebben wij TNS/NIPO opdracht gegeven een opiniepeiling uit te voeren en hebben wij op 27 augustus jl. en 4 september jl. stakeholdersbijeenkomsten gehouden.

Opiniepeiling¹⁷ (bijlage 2)

Uit de opiniepeiling blijkt dat 79% op de hoogte is van de beoogde fusie. In het onderzoek is er bewust voor gekozen om de mening over een eventuele fusie niet tot een simpele ja/ nee kwestie te reduceren, omdat de provincie Utrecht vooralsnog open staat voor alle opties –óók voor een eventuele fusie met andere provincies dan Noord-Holland en Flevoland.

In antwoord op de vragen geeft 53% aan dat Utrecht zelfstandig moet blijven. Dat betekent dat zelfstandigheid van Utrecht op een breder draagvlak kan rekenen dan een fusie met provincie(s). Een kwart van de

¹⁴ Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 april 2013 (kenmerk 2013-0000265619), Brief aan IPO (kenmerk 2013-0000371697 waarin Minister aan Inter Provinciaal Overleg vraagt hem inzicht te verschaffen in lopende initiatieven).

¹⁵ Brief van de minister van BZK (kenmerk 2013-0000261013)

¹⁶ Motie Schouw, Tweede kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 33047, nummer 15.

¹⁷ Toekomst van de provincie Utrecht, de mening van Utrechters, G6254/augustus 2013. T. de Beer.

respondenten vindt dat de provincie Utrecht samen zou moeten (of mogen) gaan met één of meer andere provincies. Noord-Holland, maar ook Gelderland – dat buiten de fusieplannen valt – worden beide afzonderlijk door 10% van de respondenten genoemd. Flevoland wordt door 8% genoemd als mogelijke fusiepartner en Zuid-Holland door 6%. Uit het onderzoek blijkt dat bijna twee derde van de Utrechters zich zeer of tamelijk sterk verbonden voelt met de provincie. Een nagenoeg even grote groep Utrechters is van mening dat de provincie een eigen identiteit heeft. Dit onderschrijft ons pleidooi voor het benaderen van het wetsvoorstel vanuit de provincie Utrecht als geheel.

Een derde van de voorstanders van een fusie met één of meer provincies noemt financiële overwegingen als doorslaggevend argument. Voor bijna de helft van de tegenstanders van een fusie is het voornaamste tegenargument dat men vreest dat de identiteit en verbondenheid van Utrecht verloren zal gaan bij een fusie. Nog eens 18% noemt financiële overwegingen juist als tegenargument. De helft van de respondenten verwacht dat de invloed van de eigen gemeente enigszins (31%) tot sterk (20%) zal afnemen als er wordt gefuseerd met (een) andere provincie(s). Een kwart verwacht geen verschil en een kleine groep (13%) denkt juist dat de invloed van gemeenten zal toenemen.

Stakeholdersbijeenkomsten (bijlage 3):

Uit de bijeenkomst met stakeholders kwam van de zijde van overheden, bedrijfsleven en hoger onderwijs naar voren dat de huidige opschalingsplannen met een fusie van drie provincies vrij willekeurig overkomt. Bestuurlijke schaalvergroting is minder urgent, andere ontwikkelingen vragen meer aandacht. Zij geven aan dat eerst gekeken moet worden naar de rol en taken van de provincies, en dan pas naar welke grootte daarbij hoort. Als nadeel van opschaling wordt gevoeld dat daardoor de afstand tot het provinciaal bestuur groter wordt, terwijl 'nabijheid' wel belangrijk wordt gevonden om tot oplossingen te komen. Bedrijfsleven en maatschappelijke organisatie zijn tevreden over de huidige schaal van de provincie.

Bij randvoorwaarde 2 hebben wij al genoemd dat door de stakeholders nadrukkelijk naar voren is gebracht dat opschaling weliswaar kan helpen bij het verminderen van bestuurlijke drukte, maar dat het nog belangrijker is om het aantal bestuurslagen terug te brengen met een krachtige en duidelijke positionering van (kern)taken.

Samenvattend: Uit de opiniepeiling blijkt dat twee op de drie inwoners zich verbonden voelt met Utrecht en dat een zelfstandigheid van Utrecht op breder draagvlak kan rekenen dan een provinciefusie. Als gekozen wordt voor een fusie, dan wordt niet alleen naar de Noordvleugel gekeken, maar in gelijke mate naar een fusie met Gelderland en in (iets) mindere mate met Flevoland en Zuid-Holland.

De stakeholders brengen naar voren dat het huidige fusieplan willekeurig overkomt. Bestuurlijke schaalvergroting is minder urgent, andere ontwikkelingen vragen meer aandacht. Daarbij wordt aangegeven dat weliswaar opschaling kan helpen bij het verminderen van bestuurlijke drukte, maar dat het nog belangrijker is om te komen tot een krachtige en duidelijke positionering met een heldere taakverdeling tussen overheden.

Als samen met de problemen rond de dubbele verkiezingen de bovenstaande bevindingen uit de opiniepeiling en de stakeholdersbijeenkomst tot de conclusie leiden, dat het nodig is om meer tijd te nemen voor plannen rond de modernisering van het openbaar bestuur, dan vragen wij u deze tijd ook te nemen. Dit om tot een goede inhoudelijke onderbouwing voor een gekozen (opschalings)variant te komen, de meerwaarde ten opzichte van de bestaande situatie uit te leggen en draagvlak te verwerven. Draagvlak blijft een belangrijke randvoorwaarde en kritische succesfactor.

Businesscase Noordvleugelprovincies: maatschappelijke kosten-baten

Op ons verzoek hebt u een business case¹⁸ opgesteld om antwoord te geven op de vraag welke kostenbesparingen en kwaliteitsvoordelen te behalen zijn bij de voorgenomen fusie. Ook is geprobeerd de inhoudelijke effecten van een fusie op het provinciaal beleid in beeld te brengen. Hierna gaan wij in op het kostenaspect van de voorgenomen fusie. Voor de business case hebben wij feitelijke informatie aangeleverd.

Het eindrapport van de business case is samen met het herindelingsontwerp en het wetsontwerp van de afschaffing van de WGR+ gepubliceerd. In de Memorie van Toelichting wordt verwezen naar de business case.

¹⁸ Decisio en Andersson Elffers Felix, maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie.

De provincie Noord-Holland heeft een second opinion¹⁹ op laten stellen, waarbij is gekeken hoe argumenten uit de business case zijn gebruikt ter onderbouwing van het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. De bevindingen uit de second opinion bevestigen ons in ons standpunt dat de business case een onvoldoende en soms onnauwkeurige onderbouwing geeft voor deze fusieplannen²⁰.

- De business case bevat stellingen en aannames ten aanzien van bijvoorbeeld besparingspotentieel, onderzoeksgegevens, waarvan niet duidelijk is waarop deze zijn gebaseerd of van welke bron zij afkomstig zijn;
- Onduidelijk is hoe de kosten voor GS en PS per inwoner zijn berekend;
- Er wordt geanalyseerd aan de hand van aannames en kengetallen zodat onduidelijk blijft of de gepresenteerde schaalvoordelen zullen worden behaald;
- De gepresenteerde besparingen hebben niet altijd een relatie met de fusie en zijn dus niet daaraan toe te rekenen;
- Er is een lange aanloopperiode en er worden kosten gemaakt voordat efficiëncywinst geleidelijk wordt gerealiseerd;
- Er wordt een zodanig grote bandbreedte gehanteerd dat het de vraag is welke besparingen uiteindelijk worden gerealiseerd;
- Er wordt gerekend met een besparingspotentieel van 81 miljoen euro (ontleend aan de Raad voor de Financiële Verhoudingen) als effect van fusie, maar het betreft in feite een bezuiniging op de vrije beleidsruimte van de provincies;
- De frictiekosten zijn onvoldoende verdisconteerd.

In de memorie van Toelichting meldt u dat het besparingspotentieel oploopt tot minimaal 70 miljoen euro. Dit bedrag is echter uit de business case niet te lezen. U heeft losse theoretische besparingen bij elkaar opgeteld en gepresenteerd als zeker in te boeken minimale besparing. Vanuit dit perspectief, kunnen wij niet anders dan er op wijzen dat de cijfers in de Memorie van Toelichting rooskleuriger worden voorgespiegeld dan de business case rechtvaardigt. Op dit punt zijn de onderzoekers van de second opinion ook uiterst kritisch en gebruiken de term 'doelredenering'.

Het mag duidelijk zijn dat de in uw opdracht opgestelde business case, die ten grondslag ligt aan uw motivering van dit wetsvoorstel, bij ons veel vragen heeft opgeroepen. De keuze voor het opstellen van een business case bergt het risico in zich dat de gedachtevorming te zeer wordt verengd tot een meer technische afweging, en onvoldoende duidelijk maakt wat deze fusie van drie provincies nu eigenlijk behelst. Op de belangrijke vraag of het wetsvoorstel leidt tot beter bestuur voor bedrijven en burgers geeft de business case geen antwoord.

Voor ons is transparantie over kosten belangrijk, omdat uit de resultaten van de opiniepeiling blijkt dat voorstanders van de door u voorgestelde fusie hebben aangegeven dat hun standpunt ingegeven wordt door mogelijk te behalen kostenbesparingen. Wanneer dit voor hen een doorslaggevend argument is, moeten wij ons er wel van vergewissen dat er bij een fusie ook daadwerkelijk kostenbesparingen kunnen worden ingeboekt. Dit om teleurstelling te voorkomen wanneer de door het Rijk ingeboekte besparingen niet worden gehaald en dit leidt tot noodgedwongen verhoging van de provinciale opcenten. Op dit moment zijn deze in Utrecht, na Noord-Holland, het laagst.

Tot slot merken wij op dat de Raad van State over besparingspotentieel van opschaling stelt dat: "Voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid, ontbreekt empirisch bewijs. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten samengaan".²¹ Voor een eventuele suggestie dat dit bij provincies anders zou zijn, ontbreekt wat ons betreft voor dit moment de grondslag.

Samenvattend: Voor ons heeft u niet aangetoond dat de door u genoemde besparingen reëel zijn. De financiële onderbouwing ziet er niet deugdelijk uit. Zeker ten tijde van een economische crisis valt dit niet aan de inwoners te verantwoorden. De in de Memorie van Toelichting genoemde besparing volgt niet uit de business case. Aangezien zowel voor u als voor onze inwoners besparing een belangrijke overweging voor opschaling is, moet de gegeven onderbouwing in ieder geval deugdelijk zijn. Wij vragen u om na het onderzoeken van varianten en duidelijkheid

¹⁹ Wij verwijzen naar de second opinion die de provincie Noord-Holland (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, zie bijlage 2).

²⁰ Hier volgen wij de argumentatie die is gekozen in de zienswijze van de provincie Noord-Holland.

²¹ Raad van State (2013), Het kán beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd, Den Haag, p. 93.

over taken en bevoegdheden opnieuw de maatschappelijke kosten en baten te onderzoeken. Vanzelfsprekend zullen wij daar een bijdrage aan leveren.

Onze conclusie

Provincie Utrecht is een regio die er toe doet: aantrekkelijk om in te wonen, aantrekkelijk voor bedrijven om zich te vestigen, waardevol qua landschap, cultuur en natuur. Utrecht levert een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie en staat binnen Europa op de eerste plaats als meest competitieve regio. Dit zijn alle belangrijke kwaliteiten die we moeten behouden en versterken. Een doelmatige middenbestuur met daarbij passende taken en schaal vormt daarvoor een voorwaarde. Wij willen daarom graag met u meedenken over de visie op de toekomst van het binnenlands bestuur. Voor ons gelden daarbij wel vijf randvoorwaarden.

Inhoudelijke integrale visie

Er ontbreekt een voldoende uitgewerkte integrale visie op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur. Een dergelijke visie moet er zijn vòòr dat drastische keuzes worden gemaakt over de herinrichting van het openbaar bestuur. Alleen dan is een verantwoorde keuze mogelijk die bijdraagt aan een bestendig middenbestuur met maatschappelijk draagvlak en een blijvend hoogwaardige regio Utrecht. Dit geldt eens te meer in tijden van economische crisis.

Terugbrengen van het aantal bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren

Wij zijn verheugd dat u met uw herindelingsvoorstel aan een deel van onze randvoorwaarden tegemoet bent gekomen, in het bijzonder door het voor Utrecht schrappen van de WGR+-regio. Maar met het wetsvoorstel afschaffing WGR+ introduceert u voor de Noordvleugelprovincie een voor ons niet aanvaardbare bestuurlijke hulpstructuur, de vervoerregio. Het doet afbreuk aan een doelmatig en krachtig middenbestuur en de ook door het kabinet gewenste, bestuurlijke drukte neemt niet af. Het beperkt de nieuw te vormen provincie wezenlijk in de invulling van de regionale regiefunctie op haar kerntaken

Alternatieve varianten en voorstellen zijn onderzocht

Wij constateren dat andere varianten en opties niet serieus zijn onderzocht en dat het wetsvoorstel een overtuigende onderbouwing van de meerwaarde van de samenvoegingsvariant Noordvleugel mist. Dit vinden wij niet aanvaardbaar, te meer daar een dergelijke keuze maar één keer kan worden gemaakt. In het doorvoeren van het nu voorliggende “geïsoleerd” herindelingsvoorstel schuilt het risico dat het leidt tot een duur bestuurlijk experiment in plaats van tot het versterken van het openbaar bestuur in Nederland.

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden op kerntaken en een eigen belastinggebied

Enkel een verkenning aankondigen van het overdragen van Rijkstaken naar de nieuwe landsdeel komt onvoldoende tegemoet aan onze voorwaarde om de belangrijkste bevoegdheden en verantwoordelijkheden op ruimtelijk en economisch terrein onder te brengen bij een krachtig en toekomstgericht middenbestuur. Zonder harde afspraken over een krachtig pakket met extra taken, bevoegdheden en middelen heeft een opschaling geen meerwaarde voor een beter functionerend middenbestuur. De positie in Europa wordt daarmee ook niet versterkt. Decentralisatie van taken en bevoegdheden moet onlosmakelijk onderdeel zijn van het wetsvoorstel.

Voor ons heeft u niet aangetoond dat de door u genoemde besparingen reëel zijn. De financiële onderbouwing ziet er niet deugdelijk uit. Zeker ten tijde van een economische crisis valt dit niet aan de inwoners te verantwoorden. De in de Memorie van Toelichting genoemde besparing volgt niet uit de business case. Aangezien zowel voor u als voor onze inwoners besparing een belangrijke overweging voor opschaling is, moet de gegeven onderbouwing in ieder geval deugdelijk zijn.

Breed draagvlak

Uit de opiniepeiling blijkt dat twee op de drie inwoners zich verbonden voelt met Utrecht en dat een zelfstandigheid van Utrecht op een breder draagvlak kan rekenen dan een fusie met provincies. Als gekozen wordt voor een fusie dan wordt niet alleen naar de Noordvleugel gekeken, maar in gelijke mate naar een fusie met Gelderland en (iets) minder mate met Flevoland en Zuid-Holland.

De stakeholders brengen nadrukkelijk naar voren dat het huidige fusieplan willekeurig overkomt. Bestuurlijke schaalvergroting is minder urgent, andere ontwikkelingen vragen meer aandacht. Daarbij wordt nadrukkelijk aangegeven dat opschaling weliswaar kan helpen bij het verminderen van bestuurlijke drukte, maar dat het nog belangrijker is om te komen tot een krachtige en duidelijke positionering van het middenbestuur met een heldere taakverdeling.

Wij zijn van mening dat het kabinet er nog niet in geslaagd is om aan te tonen dat de voorgestelde fusie past binnen een groter geheel van modernisering van het openbaar bestuur. Tevens zijn wij van mening dat in financiële zin het wetsvoorstel onvoldragen is. Er is onvoldoende zicht op het realiseren van besparingen en niet onderzocht is of alternatieven leiden tot minder bestuurlijke lasten en tot een beter en efficiënter bestuur. Daarbij komt dat u met het wetsvoorstel Wgr+ een voor ons niet aanvaardbare nieuwe hulpstructuur introduceert.

Voorstaande bevindingen alsook de bevindingen uit de opiniepeiling en de stakeholdersbijeenkomst leiden voor ons tot de conclusie dat het wetsvoorstel op dit moment niet voldoet aan de door ons vooraf gestelde randvoorwaarden. Daarom kunnen wij vooralsnog niet met het voorliggende wetsvoorstel instemmen. Wij zijn bereid onze kennis en expertise in te zetten om samen met u verder te onderzoeken, met welke taken en bevoegdheden, op welke schaal en in welke samenwerkings- en/of opschalingsvariant onze maatschappelijk opgaven het best uitgevoerd kunnen worden.

Hoogachtend,

Provinciale Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Griffier,

5 bijlagen:

- (1) Rapport Inhoudelijke verkenning voor de zienswijze op de Noordvleugelprovincie,
- (2) Opiniepeiling, Toekomst van de provincie Utrecht, de mening van Utrechters,
- (3) Second Opinion op de Businesscase in opdracht van Noord-Holland,
- (4) Verslag stakeholdersbijeenkomsten 27 augustus 2013 en 4 september 2013,
- (5) Reactie op artikelen herindelingsontwerp.