

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

- Colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht
- Colleges van Burgemeester en Wethouders van de inliggende gemeenten

Schedeldoekshaven 200  
2511 EZ Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Kenmerk**  
2012-0000744210

Datum 14 december 2012  
Start procedure samenvoeging Flevoland, Noord-Holland en Utrecht

## Inleiding

Met deze brief geef ik het startsein voor de voorbereiding van de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. Dit betekent het starten van het open overleg met u, de colleges van Gedeputeerde Staten en de colleges van Burgemeester & Wethouders van de gemeenten in de drie provincies, op basis van artikel 19 juncto artikel 8 van de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi). Het doel van deze fase is het organiseren van overleg met alle direct en indirect betrokken partijen over de motieven en voorwaarden voor de voorgenomen fusie. Vanzelfsprekend worden ook de inwoners van de drie provincies, de leden van Provinciale Staten, waterschappen alsmede maatschappelijke organisaties intensief bij het open overleg betrokken.

Hieronder ga ik in op de algemene argumenten voor provinciale opschaling, vervolgens komen de specifieke argumenten voor samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht aan bod. Aan het einde van de brief beschrijf ik het proces dat gevolgd zal worden om tot samenvoeging van de drie provincies te komen.

## Waarom is provinciale schaalvergroting nodig?

Wijzigingen in de inrichting van het binnenlands bestuur zijn geen doel op zich. Voor de organisatie van het bestuur geldt dat de inhoud leidend is en de structuur volgt. Tegelijkertijd is een passende structuur onmisbaar om het binnenlands bestuur goed te laten functioneren.

### *1. Perspectief van de landsdelen: een sterk middenbestuur*

Nederland heeft sterke, stabiele en betrouwbare provincies. De afgelopen jaren is het profiel van de provincies als gebiedsregisseurs op het terrein van ruimte, natuur en economie versterkt. Met het nastreven van een materieel gesloten huishouding voor provincies geeft het Regeerakkoord aan dat dit zo moet blijven. Tegelijkertijd constateer ik dat het schaalniveau van de maatschappelijke ontwikkelingen waar provincies mee te maken hebben, steeds minder goed aansluit bij de bestuurlijke schaal van provincies. Met de vorming van landsdelen wil het kabinet het provinciaal bestuur sterker en meer toekomstbestendig maken. Willen burgers, bedrijven en instellingen in de toekomst kunnen blijven vertrouwen op provincies die effectief hun taken uitvoeren en daarmee de randvoorwaarden creëren voor welzijn en welvaart, dan zijn aanpassingen in de bestuurlijke structuur noodzakelijk. De fusie van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht dient gezien te worden als aanzet tot een vervolg waarin ook elders landsdelen worden gevormd.

### *2. Inspelen op ontwikkelingen in het binnenlands bestuur: verhouding van provincies ten opzichte van gemeenten*

Veranderingen in het binnenlands bestuur zelf geven aanleiding om de schaal van provincies aan te passen. Veel gemeenten zijn in de afgelopen decennia opgeschaald of werken samen op (sub)regionaal niveau; een ontwikkeling die door het kabinet verder wordt bevorderd. Behalve kleine veranderingen en de komst van de provincie Flevoland (1986), is de schaal van provincies sinds de 19<sup>e</sup> eeuw onveranderd gebleven. Om de regisserende rol van de provincies te behouden is het van belang zij een duidelijke positie innemen ten opzichte van (opgeschaalde) gemeenten en voldoende omvang hebben. In de bestuurskrachtmetingen van de provincies Utrecht en Flevoland (2010) is dit als aandachtspunt geformuleerd. Zonder aanpassing van de provinciale schaal bestaat het risico dat gemeenten en provincies teveel in elkaars 'bestuurlijke vaarwater' terecht komen. Dat is ongewenst vanwege het belang van een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling (geen onnodige bestuurlijke drukte; 'je gaat erover of niet').

**Datum**  
13 december 2012  
**Kenmerk**  
2012-0000744210

### *3. Knellende grenzen*

Provincies zijn in ons land verantwoordelijk voor de coördinatie en aansturing van ruimtelijk-economische opgaven. Zij hebben als gebiedsregisseur de verantwoordelijkheid om de ruimtelijk-economische dynamiek op regionaal niveau in goede banen te leiden. In de afgelopen jaren hebben provincies op hun kerntaken ruimte, verkeer en vervoer, regionale economie en natuur meer ruimte gekregen van de Rijksoverheid. Met de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte is een belangrijke stap gezet ten aanzien van de decentralisatie van de beleidsvelden ruimte en natuur. De provincies zijn bij uitstek de overheid die kaders stelt voor de regionale ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Daarbij betrekken provincies ook de regionale cultuurhistorie. Binnen de gestelde kaders voert de provincie, in samenwerking met gemeenten, maatschappelijke en marktpartijen de regie op de ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie stelt plannen op, coördineert en stuurt bij waar nodig en zorgt ervoor dat er tot uitvoering wordt overgegaan.

Diverse adviezen (commissie Geelhoed<sup>1</sup>, OESG, commissie Kok<sup>3</sup>, Raad voor het Openbaar Bestuur<sup>4</sup>) maken duidelijk dat het belangrijkste knelpunt in het middenbestuur het gebrek aan bestuurlijk eigenaarschap is. Dat is zorgelijk, omdat de ruimtelijk-economische dynamiek juist vraagt om eenduidige en krachtige bestuurlijke aansturing. De gebrekkige aansturing hangt samen met de groeiende schaal van ruimtelijk-economische opgaven. Illustratief is de afstemming van sloop en (her)ontwikkeling van woningen, bedrijventerreinen en kantorenlocaties. De economische crisis brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. Provincies pakken deze uitdagingen op, maar worden geacht te sturen op ontwikkelingen die zich op een veel hoger schaalniveau voordoen dan hun geografisch reikwijdte. De huidige provinciegrenzen zijn steeds minder relevant. Deze ontwikkeling zet in de komende jaren verder door.

Voor veel burgers staat de provincie als bestuurslaag op afstand; dat komt doordat zij niet direct met de provincie te maken hebben. Toch hebben burgers baat bij sterke provincies en voelen veel mensen zich verbonden met de provincie waarin zij wonen. Provincies hebben een belangrijke rol in de versterking van het vestigingsklimaat en de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Hoewel ik mij ervan bewust ben dat geen enkele bestuurlijke grens tegemoet kan komen aan alle maatschappelijke dynamiek, zal door provinciale opschaling het schaalniveau van het provinciaal bestuur meer in evenwicht komen met de maatschappelijke opgaven. De huidige aansturingproblemen zullen aanmerkelijk verminderen.

### *4. De provincie als sterke partner van het bedrijfsleven*

De opschaling van provincies draagt bij aan een beter investerings- en vestigingsklimaat. Private investeringen zijn in toenemende mate doorslaggevend bij het slagen van ruimtelijk-economische ontwikkelingen. Opschaling van provincies zorgt ervoor dat een duidelijker aanspreekpunt ontstaat voor het (internationale) bedrijfsleven. Er ontstaat meer bestuurlijke slagkracht, waar het

<sup>1</sup> Advies commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, 2002

<sup>2</sup> *Territorial Review Randstad Holland*, OESO, 2007

<sup>3</sup> Advies commissie Versterking Randstad (commissie Kok), 2007

<sup>4</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuur op maat. Advies over middenbestuur*, 2006

georganiseerde bedrijfsleven om vraagt. Dit komt ten goede aan het investeringsniveau en geeft een impuls aan de gewenste publiek-private samenwerking.

**Datum**  
13 december 2012  
**Kenmerk**  
2012-0000744210

In dit verband geldt eveneens dat de belangenbehartiging van provincies in het buitenland met vijf in plaats van twaalf besturen efficiënter kan worden georganiseerd. Denk bijvoorbeeld aan handelsmissies naar China of elders.

#### *5. Bestuurlijke drukte verminderen en kosten besparen*

Ook de coördinatieproblemen zullen verminderen door opschaling. Complexe gebiedsopgaven, waar provincies de regie op voeren, vereisen betrokkenheid en medewerking van meerdere overheden en marktpartijen. Deze partijen hebben verschillende belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Maatschappelijke opgaven die uitstijgen boven de provinciegrenzen zorgen ervoor dat de complexiteit en behoefte aan coördinatie toeneemt. Dat komt doordat er meer (bestuurlijke) partijen bij betrokken zijn. Het gevolg is dat provincies veel moeten afstemmen, coördineren en onderhandelen. Als gevolg daarvan ontstaat nog meer afstemming en coördinatie. Bestuurders, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ervaren dit als teveel bestuurlijke drukte. Het vertraagt de besluitvorming en bedreigt de slagvaardigheid van handelen. Dat is schadelijk voor het vertrouwen in het provinciaal bestuur en de internationale concurrentiepositie van Nederland.

De opschaling van provincies levert een kostenbesparing op. Met de vorming van vijf landsdelen is op de lange termijn een structurele bezuiniging van 75 miljoen euro ingeboekt in het Provinciefonds. In deze kabinetsperiode belooft de kostenbesparing van de eerste fusie van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht 15 miljoen euro in 2017.

#### *6. Inspelen op Europa*

Meer bestuurlijke slagkracht door provinciale opschaling is ook van belang tegen de achtergrond van de relatie tussen provincies, de Rijksoverheid en Europa. Voor de Rijksoverheid ontstaan sterkere partners om gezamenlijk ruimtelijk-economische ambities te realiseren. Vanuit Europees perspectief is opschaling van provincies nodig, omdat de Europese Unie haar beleid en middelen steeds meer toespitst op de Europese regio's (o.a. structuurfondsen, regionaal maatwerk in regelingen). De provincies zijn te klein om binnen de Europese arena effectief te kunnen opereren en concurreren. Zij werken daarom in Brussel al samen op landsdeleniveau. Dit illustreert dat de beoogde opschaling van provincies aansluit bij de richting die provincies zelf al zijn ingeslagen.

### **Waarom is samenvoeging van Flevoland, Noord-Holland en Utrecht nodig?**

Het kabinet wil in deze periode als eerste de opschaling van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht realiseren. Dereden is dat in het bijzonder voor de Noordvleugel van de Randstad geldt dat de schaal van het provinciaal bestuur niet meer goed aansluit op de schaal van de ruimtelijk-economische opgaven. Het economisch kerngebied Amsterdam-Almere-Utrecht ligt binnen drie provincies en resulteert in provinciegrensoverschrijdende opgaven. Samenvoeging van de drie provincies is de aansluiting van de bestuurlijke organisatie bij de ruimtelijk-economische dynamiek die in dit gebied al langer zichtbaar is.

Steeds meer Nederlanders vestigen zich in grootstedelijke gebieden. In de Noordvleugel ontstaat, tussen de agglomeraties Alkmaar, Haarlem, Amsterdam, Amstelveen, Almere, Utrecht en Amersfoort, een samenhangend *daily urban system*. Binnen dit systeem zijn wonen, werken, reizen, studeren en recreëren geconcentreerd en raken zij steeds meer met elkaar verweven. Verbindingen die worden gelegd door bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheden zorgen voor nieuwe interdependenties en ruimtelijk-economische kansen.

Voorbeelden van deze kansen zijn de valorisatie van wetenschappelijke kennis door het stimuleren van samenwerking tussen het bedrijfsleven en de universiteiten, de integrale aansturing van vraag en

aanbod op de woningmarkten van Amsterdam en Almere, de ontwikkeling van Schiphol in relatie tot het regionaal vliegveld bij Lelystad en het verbeteren van de bereikbaarheid via de weg en het spoor binnen de driehoek Amsterdam-Utrecht-Almere. Het betreft complexe orderingsvraagstukken (wonen, mobiliteit en infrastructuur, economie, landschap, waterbeheer en duurzaamheid), waarbij de provincie als gebiedsregisseur een belangrijke coördinerende rol heeft. De vraagstukken behoeven proactieve aansturing en het aanjagen van gerichte investeringen. De opgeschaalde provincie kan zich beter en meer geïntegreerd richten op de internationale acquisitie van bedrijven en draagt daarmee bij aan een krachtige economische ontwikkeling. Voorts kan de provincie haar eigen investeringen meer integraal (binnen een groter gebied) afwegen en prioriteren.

**Datum**  
13 december 2012  
**Kenmerk**  
2012-0000744210

De concurrentiekracht van de Noordvleugel vraagt om permanente versterking. Economische activiteiten concentreren zich steeds meer in grootstedelijke regio's. Het is van belang dat de Noordvleugel een sterke positie inneemt ten opzichte van andere binnenlandse maar vooral ook buitenlandse grootstedelijke regio's. Het belang van een eenduidige, integrale en krachtige aansturing van de ruimtelijk-economische vraagstukken neemt dus toe. Om sterk te staan in de mondiale concurrentiestrijd is adequate ondersteuning van de ruimtelijk-economische dynamiek noodzakelijk. De noodzaak daarvan is door de drie provincies overigens zelf ook al onderkend. Dat blijkt uit de brief van februari 2011 waarin de drie Commissarissen van de Koningin aankondigden dat zij de voordelen van intensieve samenwerking gaan onderzoeken. De provincies verwachten slagvaardiger te kunnen opereren door bundeling van taken zoals op het terrein van openbaar vervoer, infrastructuur, vergunningverlening en handhaving, subsidieverlening en bedrijfsvoering.

In de Noordvleugel is de omvang en positie van het provinciaal bestuur ten opzichte van gemeenten in het bijzonder van belang vanwege de relatie met de grote steden. Deze steden hebben baat bij één krachtige provincie en omgekeerd. Deze steden en de nieuwe provincie moeten vanuit complementariteit werken aan de versterking van de economie in de Noordvleugel. Elke bestuurslaag heeft daarbij zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. Voor een goed evenwicht tussen de ontwikkeling van stedelijk en omliggend gebied is het van belang dat er in de Noordvleugel één krachtige provincie opereert die coördinerend optreedt naar gemeenten.

Het kabinet kiest met de opschaling van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht niet voor de vorming van één Randstadprovincie. De aard van de ruimtelijk-economische opgaven in de Noord- en de Zuidvleugel van de Randstad loopt daarvoor teveel uiteen. Hoewel er belangrijke ruimtelijk-economische relaties zijn tussen de beide vleugels is er geen sprake van één *daily urban system* op Randstadniveau<sup>5</sup>. De Noordvleugel is een internationaal verbonden en economisch samenhangend gebied met als kernen de regio's Amsterdam, Utrecht en mainport Schiphol.

Tevens geldt dat met één Randstadprovincie de afstand ten opzichte van de burger en regionale opgaven te groot zou worden. En de bestuurlijke afstand ten opzichte van de Rijksoverheid zou juist te klein zijn. Voorts heeft een Randstadprovincie, binnen een toekomstig stelsel van landsdelen, geen equivalent (ongeveer 50% van de Nederlanders zou in deze Randstadprovincie wonen). Met de beoogde samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht worden de nadelen van een Randstadprovincie ondervangen en worden tegelijkertijd de voordelen daarvan grotendeels gerealiseerd.

### **Proces**

Het kabinet heeft de ambitie om de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht vóór de Provinciale Statenverkiezingen op 18 maart 2015 te realiseren. De samenvoeging kent vanwege de te doorlopen stappen tot aan de inwerkingtreding van de wet een strak tijdpad.

Het kabinet kiest voor het opstarten van de open overlegfase volgens artikel 19 juncto artikel 8 van de Wet Arhi per direct tot en met 28 februari 2013. De wet schrijft voor dat ik in deze periode in overleg

<sup>5</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, *Vele steden maken nog geen Randstad*, 2006

treed met de desbetreffende colleges van Gedeputeerde Staten en de colleges van Burgemeester & Wethouders van de inliggende gemeenten. Ik ben van mening dat het daarnaast wenselijk is om te overleggen met Provinciale Staten en waterschappen.

**Datum**  
13 december 2012  
**Kenmerk**  
2012-0000744210

Tevens nodig ik burgers en maatschappelijke organisaties uit om met mij in gesprek te gaan over de beoogde samenvoeging. Van alle bestuurslagen heeft de provincie het minste contact met de bevolking. Desalniettemin is het doel van aanpassingen in het binnenlands bestuur om de overheid beter te laten functioneren ten gunste van de burger. Burgers hebben baat bij een provinciaal bestuur dat dienstverlenend is en de regionale ruimtelijk-economische opgaven effectief aanpakt. Ik hecht er daarom waarde aan om burgers intensief bij de procedure tot samenvoeging van de drie provincies te betrekken.

Na afronding van de open overlegfase stelt het kabinet, in het voorjaar van 2013, een herindelingsontwerp vast overeenkomstig artikel 8 van de Wet Arhi. In het regeerakkoord is opgenomen dat over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt. Ik neem in eerste instantie de complete provincie, inclusief Noordoostpolder, mee in deze procedure. Na de fase van open overleg heeft vervolgens iedereen, gedurende de periode van terinzagelegging, de gelegenheid om een zienswijze in te dienen op het herindelingsontwerp. Na verwerking van de zienswijzen, stelt het kabinet de herindelingsregeling op in de vorm van een wetsvoorstel met memorie van toelichting. Het wetsvoorstel wordt voor advies voorgelegd aan de Raad van State. Dit gebeurt eind 2013.

Na advies van de Raad van State zal het wetsvoorstel worden voorgelegd aan de Staten Generaal. De behandeling in de Eerste Kamer dient uiterlijk in december 2014 te zijn afgerond om het wetsvoorstel tot herindeling van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht uiterlijk 22 december 2014 in werking te kunnen laten treden. Dan is het wetgevingstraject op tijd afgerond voor het treffen van de noodzakelijke voorbereidingen voor de Provinciale Statenverkiezingen op 18 maart 2015. De formele start van de nieuwe provincie is op 26 maart 2015.

De Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht, de heer R.C. Robbertsen, heeft aangegeven per 7 juni 2013 ontslag te nemen. Vanwege de beoogde opschaling acht het kabinet het niet opportuun om de vacature voor Commissaris van de Koningin van de provincie Utrecht op te stellen. Ik ben voornemens om op korte termijn in overleg te treden met Provinciale Staten van Utrecht over de procedure voor de benoeming van een waarnemend Commissaris van de Koningin.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het voorstel tot opschaling van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht een majeure en complexe operatie is, die bovendien raakt aan de belangen van veel mensen en organisaties. Het vergt veel tijd en energie en ondertussen zullen de drie provincies gedurende de transitie ook oog moeten houden voor de continuïteit van de reguliere werkzaamheden. Het kabinet vindt echter ook dat er eindelijk knopen moeten worden doorgemaakt in de al lang lopende discussie over de hervorming van het middenbestuur. Er zullen nu stappen gezet worden op weg naar de vorming van vijf landsdelen. Ik hoop in goed overleg en in samenwerking met u de eerste stap te kunnen zetten en de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht vorm te kunnen geven.

Over de planning en organisatie van de gesprekken in het kader van het open overleg wordt u op korte termijn nader geïnformeerd.

**Datum**  
13 december 2012  
**Kenmerk**  
2012-0000744210

Demister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Dr. R.H.A. Plasterk