

Nummer: 80DC3776

Onderwerp: Voorbereiding consultatiegesprekken minister Plasterk in het kader van de arhi-procedure

Geachte leden van Provinciale Staten,

Aanleiding

Minister Plasterk is met zijn brief van 14 december 2012 gestart met de Wet arhi-procedure voor samenvoeging van de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Hiermee loopt hij vooruit op het voornemen van het kabinet Rutte-Asscher om te komen tot vijf landsdelen in 2025. In zijn brief geeft de minister een aantal argumenten ter onderbouwing van zijn voorstel voor de samenvoeging van de drie provincies.

Met de vorming van landsdelen streeft het kabinet naar een provinciaal bestuur dat sterker en meer toekomstbestendig is. Ook wij streven naar een toekomstbestendig middenbestuur. Het voorstel van de minister is voor ons echter niet de enige optie.

Arhi-procedure

Er zijn twee formele momenten in de arhi-procedure voor inhoudelijke discussie en beïnvloeding: (1) de consultatiefase in januari-februari en (2) de periode april-juni: de fase voor het indienen van zienswijzen na de ontvangst van het herindelingsontwerp. Op 5 februari aanstaande hebben wij, in het kader van de consultatie, een gesprek met de minister. In deze notitie leggen wij u de reactie voor, die wij namens de provincie Utrecht aan de minister willen meegeven tijdens dit gesprek.

Een belangrijk punt dat wij naar voren willen brengen, is de duur van de consultatiefase. De minister wil de fusie voor de Statenverkiezingen van 2015 afronden, en heeft de consultatiefase daarom ingekort tot twee maanden. De gebruikelijke duur van deze fase is zes maanden. De consultatiefase is ook bedoeld om varianten te onderzoeken. De huidige planning van de minister biedt hier geen ruimte voor. Wij vinden het onderzoeken van verschillende varianten van groot belang, en willen de minister daarom vragen om hiervoor binnen de arhi-procedure ruimte te bieden.

Van politiek debat naar voorstel

Wij vinden deze ruimte voor onderzoek naar alternatieven noodzakelijk, omdat er tot nu toe in Den Haag nog nauwelijks een politiek debat over de fusie heeft plaatsgevonden. Ook ontbreekt het nog aan een gedegen analyse van de problematiek. Zo is het de vraag welk nut en welke noodzaak deze herindeling op de schaal van de Noordvleugel heeft. Wij vragen ons daarom af of de variant die de minister voor ogen heeft (samenvoeging van de provincie Utrecht met Flevoland en Noord-Holland) wel de enige en juiste oplossing is voor problemen als bestuurlijk drukte, gebrek aan effectiviteit en efficiency, bestuurlijk eigenaarschap en de noodzakelijke bezuinigingen die de minister in zijn brief noemt.

Bestuurlijke drukte

Eén van de problemen die de minister wil oplossen met de fusie is bestuurlijke drukte; veelvuldig bestuurlijk overleg, samenwerking en afstemming zonder al te veel resultaat. Dit moet uiteraard vermeden en bestreden worden. Maar in Nederland werken niet alleen gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid met elkaar samen, ook zijn er op veel beleidsterreinen WGR+-regio's, WGR-samenwerkingsverbanden, gedeconcentreerde Rijksdiensten, veiligheidsregio's en andere (semi-publieke of maatschappelijke) organisaties actief. Als de minister bestuurlijke drukte wil verminderen, dan stellen wij voor om alvast alle bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren af te schaffen en ervoor te zorgen, ook bij zijn collega's, dat er geen nieuwe worden ingevoerd, zoals de "vervoersautoriteit". Verder vragen wij ons af wat precies de bestuurlijke drukte is waar de minister op doelt, en waar deze last geeft. De geschiedenis leert ons dat bestuurlijke samenwerking en afstemming tot succesvolle resultaten hebben geleid in ons land, ook voor de Utrechtse regio. Maatschappelijke organisaties en overheden zoeken elkaar al eeuwen op om samen te werken aan maatschappelijke opgaven. Ook de nieuwere traditie van het afsluiten van bestuursakkoorden tussen provincies, gemeenten, waterschappen en het Rijk, laat zien dat we in de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, niet zonder afstemming en samenwerking kunnen als het gaat om het succesvol aanpakken van maatschappelijke opgaven.

Opschaling naar de Noordvleugel

Het kabinet kiest voor het samenvoegen van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht. Dat is een opschaling naar één Noordvleugelprovincie met ca. 4,3 miljoen inwoners, die de economische motor van Nederland is. De economische ontwikkeling speelt dan ook een hoofdrol in de argumentatie voor de fusie van de minister. Maar voor Utrecht, als economisch sterkste regio van het land, is het van groot belang dat alle veronderstelde voordelen van een Noordvleugelprovincie overtuigend en reëel zijn. Economische ontwikkelingen houden zich niet aan bestuurlijke grenzen, ook niet in de vleugels van de Randstad. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat er één (bestuurlijke) structuur bestaat waarbinnen die economische dynamiek gevat kan worden, en waarbinnen we de economische kracht van onze regio kunnen behouden of zelfs versterken. Zo zijn de grootste binnenlandse handelspartners van Utrecht (in volgorde): Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Kortom: we zijn nog niet overtuigd van de economische meerwaarde van opschaling naar de Noordvleugel.

Daar komt nog bij dat de provincie meer belangen dient dan alleen economische. Deze blijven in de brief van minister Plasterk onderbelicht. De kwaliteit en ontwikkeling van ruimtelijke ontwikkeling, water, cultureel erfgoed, natuur, mobiliteit en de inrichting van het landelijk gebied zijn even waardevol als economische ontwikkeling. Een goede invulling van deze kerntaken van de provincie Utrecht is zelfs een randvoorwaarde voor een sterke regionale economie. De minister kiest vanwege voornamelijk economische redenen voor schaalvergroting naar Noordvleugelniveau. Focus op een andere maatschappelijke opgave, zoals bijvoorbeeld mobiliteit of ruimtelijke ontwikkeling, kan leiden tot een andere grootte en indeling. Wat ons betreft reden te meer om na te denken over alternatieve voorstellen, en hiervoor ruimte te maken in de arhi-procedure.

Gevolgen opschaling

Met de voorgestelde fusie loopt de minister vooruit op een bestuurlijke indeling in vijf landsdelen in plaats van twaalf provincies. De Noordvleugel wordt het eerste landsdeel. Voor de provincie Utrecht is het van groot belang dat deze opschaling geen 'experiment' wordt voor de toekomstige bestuurlijke inrichting van Nederland. De keuze voor de Noordvleugelprovincie heeft namelijk niet alleen grote gevolgen voor samenwerking met onze buurprovincies, zoals bijvoorbeeld met Zuid-Holland in het Groene Hart en de economische samenwerking met Gelderland in FoodValley, maar heeft ook gevolgen voor (grens)gemeenten, rijksdepartementen en (de invloed van) de Tweede Kamer. Wat gaat er bijvoorbeeld gebeuren met de provincie Zuid-Holland? En hoe staat in dat verband de trend naar metropoolvorming in Den Haag-Rotterdam in relatie tot de kabinetsvoornemens voor de bestuurlijke inrichting? Wat gaat er gebeuren met het Groene Hart en de samenwerking hierop? De provincie Utrecht heeft in de loop der jaren op inhoud sterke, vruchtbare samenwerkingen opgebouwd met buurprovincies en gemeenten. We vragen ons af of de waarde hiervan behouden blijft in de Noordvleugel. Een goede inhoudelijke onderbouwing en afweging op basis van onderzochte varianten, vinden wij daarom essentieel voor een keuze voor opschaling. Structuuraanpassingen zijn processen die jaren duren, veel energie en middelen vergen van de provincies, en waarvoor draagvlak bij alle bestuurlijke eenheden noodzakelijk is. Ons uitgangspunt is daarom dat opschaling niet alleen een beter bestuur moet opleveren. De nieuwe, vergrote provincie moet ook beter presteren in de ruimtelijk-economische ontwikkeling en op de andere kerntaken, dan de drie provincies afzonderlijk.

Sterke provincies

Naast winst voor de economische ontwikkeling, geeft de minister als argument voor de fusie dat burgers baat hebben bij sterke provincies. Samenvoeging zou hiervoor noodzakelijk zijn. De provincie Utrecht deelt het pleidooi van de minister voor krachtige, toekomstbestendige provincies, maar is niet overtuigd dat samenvoeging het enige middel is om provincies sterker te maken. Daarvoor zijn sterke bevoegdheden, taken en een eigen belastinggebied essentieel. Als de minister wil werken aan toekomstbestendige, krachtige provincies, dan moet hij ook aan de slag met de volledige decentralisatie van de kerntaken naar de huidige provincies. De nieuwe provincie heeft meer bevoegdheden en een grotere rol in besluitvorming nodig om daadwerkelijk sterker en toekomstbestendiger te worden.

Binding van burgers

De minister stelt ook dat burgers zich weer verbonden zullen voelen met de nieuwe landsdelen. Maar het is de vraag waarop deze veronderstelling gebaseerd is. De sociale, culturele en historische achtergronden van de drie provincies verschillen onderling, en in het totale gebied van het landsdeel zouden 26% van de Nederlandse inwoners wonen. Interessant daarbij is dat minister voor de Noordvleugelprovincie kiest in plaats van een Randstadprovincie omdat de afstand van de Randstadprovincie ten zichte van regionale opgaven en de burger te groot zou zijn.

Momentum

De minister gaat nu voor de Noordvleugelprovincie en maakt er haast mee. Wij vinden het moment slecht gekozen. Juist in deze tijd van economische en financiële crisis, zou alle prioriteit bij het oplossen van deze problemen moeten liggen. Samenwerking met alle partners om de regio, en daarmee Nederland, verder te laten groeien en te ontwikkelen verdient dan ook alle aandacht. De ROB/RFV wijst in haar advies van 10 december 2012 in dit kader op de ongewenste “stapelings” van allerlei bestuurlijke hervormingen in combinatie met zware bezuinigingen en te weinig “samenspraak”.

Conclusie

De provincie Utrecht wil het beste mogelijke bestuur voor de ontwikkeling en toekomst van de Utrechtse regio. Plannen die onze burgers, bedrijven en instellingen beter bedienen en ons bestuur nog effectiever, doelmatiger en slagkrachtiger maken, zullen we positief benaderen.

Bovendien moeten deze plannen een bestuur opleveren dat herkenbaar is voor haar burgers en herkenbare bestuurders die zich democratisch weten gelegitimeerd. Nabijheid is daarbij essentieel. De door het kabinet voorgestelde fusie voldoet daar niet aan.

Samenvattend, zal de provincie Utrecht daarom alle voorstellen en ontwerpen toetsen op de volgende randvoorwaarden:

- ✓ Er moet *een inhoudelijke integrale visie* op de modernisering van het gehele binnenlands bestuur 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, integreren waterschappen in landsdelen, rollen en taken van departementen, en de opschaling van provincies) hangen sterk met elkaar samen. Hierbij zijn de inhoudelijke maatschappelijke opgaven altijd leidend en de (organisatie)structuur volgend.
- ✓ Het aantal bestuurlijke tussenlagen en hulpstructuren wordt sterk teruggebracht en er worden zeker geen nieuwe ingevoerd.
- ✓ Er zijn alternatieve varianten en voorstellen onderzocht voor opschaling van provincies die leiden tot een nog slagvaardiger, efficiënter en *democratisch gelegitimeerd* middenbestuur, waarvan de schaal past bij de problematiek en de maatschappelijke opgaven in het gebied. (Wij toetsen die op meerwaarde, draagvlak en inhoud voor de Utrechtse regio.)
- ✓ Maatschappelijke opgaven vragen om een integraal opererende provincie met een *sterk profiel, alle bevoegdheden en verantwoordelijkheden op de kerntaken* en een *eigen belastinggebied*.
- ✓ Er moet *breed draagvlak* in het gebied zijn. Dat dient zich niet te beperken tot Provinciale Staten zelf.

Voor onze medewerking is noodzakelijk dat aan deze randvoorwaarden wordt voldaan en ook andere varianten worden mogelijk gemaakt. Met het huidige voorstel in de brief van de minister kan het kabinet niet op onze steun rekenen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,

Secretaris,