



GEMEENTE
LOPIK

VERZONDEN 10 OKT. 2013

Datum: 9 oktober 2013
Ons kenmerk: 13.09636
Uw kenmerk:
Bijlagen:
Referentie: mw. G.M.G. Dolders
Doorkiesnummer: 0348-559991

Onderwerp: Zienswijze
'Noordvleugelprovincie'

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 AE Den Haag
Zienswijze 'Noordvleugelprovincie'

*Kopie voor
Prov. Staten
prov. Utrecht.*

Geachte heer Plasterk,

Bijgaand doe ik u de zienswijze provinciale herindeling ex artikel 8 Wet Arhi van de raden en colleges van de gemeenten Lopik en Oudewater toekomen.

Onze zienswijze zenden wij tevens in afschrift aan Provinciale en Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht.

Met vriendelijke groet,

mw. mr. G.M.G. Dolders,
raadsgriffier gemeente Lopik

Postbus 50
3410 CB LOPIK

Raadhuisplein 1
Tel : (0348) 55 99 55
Fax: (0348) 55 15 88
E-mail:
gemeente@lopik.nl

Zienswijze provinciale herindeling ex art. 8 wet Arhi

Ingediend namens:

Gemeenteraden en colleges van de gemeenten

Oudewater

Lopik

2 september 2013

Geadresseerd aan:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

postbus 20011

2500 AE Den Haag

'Noordvleugelprovincie'

Tevens in afschrift aan:

Gedeputeerde en Provinciale Staten Provincie Utrecht

Gelet op de bestaande bestuurlijke afstemming in de Utrechtse Waarden tussen de gemeenten Oudewater en Lopik, hebben de colleges (via de burgemeesters) de wens uitgesproken om met elkaar een gezamenlijke zienswijze in te dienen. Deze zienswijze wordt mede namens de gemeenteraden ingediend. De zienswijze telt acht argumenten die in de bijlage nader worden toegelicht.

Samenvattend: genoemde gemeenten kunnen op dit moment niet instemmen met het kabinetsvoornemen. Opschaling van provincies wordt niet bij voorbaat ronduit afgewezen, maar wel in dit geval, op korte termijn. Dit op basis van onder meer de volgende redenen:

1. *Afstand burger- lokale overheid- provincie onder druk*

Voor lokale overheden, en met name voor kleine en middelgrote gemeenten, komt er meer afstand met de grotere provincie 'Noordvleugel'. De bereikbaarheid van bestuurders alsmede hun kennis van de couleur locale neemt af naarmate het bestuursgebied groter wordt. Dit is niet in het belang voor de gemeenten Oudewater en Lopik.

Een belangrijk vraagstuk wat hiermee samenhangt, de *balance of power*, is weinig doordacht. Mocht de herindeling doorgaan, dan ontstaat er één groot landsdeel te midden en naast kleinere provincies. Wat betekent dit voor de rol van de andere overheden, zowel lokaal als interprovinciaal?

Wanneer er een provincie ontstaat van Rhenen tot en met Texel, dan heeft dit ook gevolgen voor de afstand burger-bestuur. De veelbesproken kloof zal wat betreft de provincie naar verwachting eerder groter dan kleiner worden.

2. *Weinig draagvlak*

Peilingen van nieuwszenders gaven aan dat in Utrecht 24% van de ondervraagden voor een fusie van de provincie is. In Flevoland, zo becijferde TNS/NIPO in juni 2013, is slechts 8% van de bevolking voor de fusie. Verder zijn de Gedeputeerde Staten in alle drie de provincies tegen een opschaling op dit moment. Daarmee stuit dit kabinetsvoornemen reeds op haar eigen beleid; steun bij (een meerderheid van de) direct betrokkenen. Draagvlak voor een herindeling is echter volgens indieners van deze zienswijze onontbeerlijk voor het succes ervan.

3. *Argumenten zijn (achteraf) gezocht*

De minister is eerst een Arhi-procedure begonnen en presenteerde maanden daarna een visienota. Daarmee lijken de argumenten gezocht te zijn bij een politiek besluit. Voor een dergelijk veranderingsproces dient te volgorde andersom te gaan: eerst een visie, daarna een wetgevingsprocedure.

4. *Gebrek aan urgentie*

Al tientallen jaren worden voorstellen besproken om het middenbestuur te hervormen. Dit is niet voor niets. Er zijn inderdaad bestuurlijke knelpunten. Het Groene Hart bijvoorbeeld, kent te veel bestuurlijk eigenaarschap. De taakverdeling tussen gemeente en provincie is niet op alle beleidsterreinen helder. Daarom pleiten de indieners van de zienswijze, zoals de Raad van State en de Raad voor Openbaar Bestuur eerder deden, voor een 'Assemblee van Thorbecke'. Start als Rijk een hervormingsproces waarin overheden elkaar ontmoeten en samen aan de slag gaan om tot een herinrichting van het binnenlands bestuur te komen met de premier als programmaminister. Voor indieners van deze zienswijze is echter onduidelijk waarom juist *nu* een samengaan ingezet moet worden van alleen de Noordvleugel.

Het tempo van de fusie zelf ligt desondanks hoog. Het eerste uitstel is al aangekondigd en het is niet ondenkbaar dat er meer volgen. Snelheid leidt ook tot slordigheden. Deze worden in bijlage 1 bij deze zienswijze nader aangeduid. Dit staat op gespannen voet met één van de meest elementaire beginselen van behoorlijk bestuur: het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb).

5. *Fusie is vorm van willekeur*

Nu het kabinet voornemens is enkel de provinciegrenzen tussen Utrecht, Flevoland en Noord-Holland te wissen zonder de gevolgen voor andere provincies en zonder de omvang van het takenpakket vooraf te bespreken; wordt het beleidsvoornemen een experiment. Daar is het subject van verandering echter te groot en te belangrijk voor.

6. *Nieuwe takenpakket onduidelijk*

Onbekend is welke taken het nieuwe landsdeel krijgt. Er kan derhalve geen zienswijze worden ingediend tegen de mogelijke materiële taakuitbreiding van de Noordvleugelprovincie. Voor gemeenten is deze materiële vraag echter een uiterst relevante. Het Arhi-proces zou hierop ten minste moeten worden aangepast.

Een voorbeeld van de onduidelijkheid over het takenpakket, betreft de waterveiligheid. In de regeringsverklaring werd aangegeven dat de nieuwe landsdelen ook moesten fuseren met de waterschappen. De rol van de waterschappen en hun verhouding tot de Noordvleugelprovincie is thans geheel buiten de orde geraakt. Indieners van deze zienswijze echter vinden dat met het wenselijke integrale debat over de toekomst van bestuurlijk Nederland (zie ad 4) nu juist ook de toekomstige rol van de waterschappen zou moeten worden meegenomen.

7. *Financiële onderbouwing onvoldoende overtuigend*

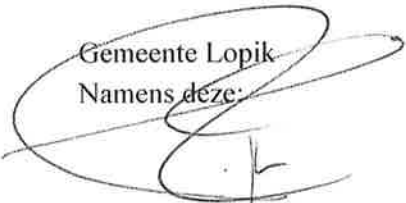
De kosten voor samenvoeging zijn gegeven; de mogelijke efficiency is gebaseerd op toekomstige ontwikkelingen die tamelijk onzeker zijn. Zowel provinciebeleid over vier jaar als marktontwikkelingen laten zich niet nauwkeurig voorspellen. Dit maakt de financiële onderbouwing van de samenvoeging op dit moment onvoldoende overtuigend.

Resumé


De indieners kunnen, alles overziende, op dit moment niet instemmen met het voorgenomen plan van het kabinet om de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland samen te voegen tot de provincie 'Noordvleugel' en vragen haar hier in de vervolgbeslissingen nota van te nemen. Het eerder in deze zienswijze aangereikte 'Assemblee van Thorbecke' – waarin overheden elkaar ontmoeten en samen aan de slag gaan om tot een aangepast ontwerp van het bestuur te komen met de premier als programmaminister – komt ondertekenaars voor als een aanloop naar een passend alternatief.

Oudewater, 2 september 2013,

Gemeente Lopik
Namens deze:


m.w.m. D.J. Wooravlake
burgemeester Lopik

Gemeente Oudewater
Namens deze:


burgemeester Oudewater
10-10-2013

Bijlage 1

Toelichting bij 'Zienswijze provinciale herindeling ex art. 8 wet Arhi':

Inleiding

Het kabinet Rutte-Asscher wil komen tot vijf landsdelen in 2025. Dit voornemen is opgenomen in het regeerakkoord d.d. 29 oktober 2012.¹ In deze regeerperiode staat alleen de samenvoeging van de provincies Utrecht, Flevoland en Noord-Holland op de agenda. Met de overige provincies zouden initiatieven tot opschaling worden besproken. Per brief van 14 december 2012 is de wettelijk verplichte overlegfase (art. 8 lid 1 jo. art. 16 Wet Arhi) door de minister van Binnenlandse Zaken gestart. Het tempo werd door minister Plasterk stevig ingezet.

Op dat moment was de bedoeling dat de drie genoemde provincies vóór de Statenverkiezingen van 2015 zouden zijn samengevoegd. De minister bezocht diverse bijeenkomsten in het land. Tijdens de consultatieronde werd een strakke tijdsplanning uitgedeeld. Op 1 februari 2013 is aan de Tweede Kamer meegedeeld dat de overlegfase werd verlengd tot 1 april 2013. Op 26 april 2013 schreef de minister in een vervolgbrief dat de provinciale herindeling met één jaar werd vertraagd om betrokken partijen meer tijd te geven.

Op 17 juni 2013 is het herindelingsontwerp ter inzage gelegd. Krachtens art. 8 jo. art. 16 wet Arhi zijn belangenhebbenden schriftelijk verzocht en in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. In de concept wettekst wordt uitgegaan van de 'provincie Noordvleugel' als werknaam.²

Gewoonlijk wordt bij beleidswijzigingen eerst een visie geformuleerd waarop besluitvorming volgt. In dit geval ging het andersom. Eerst kwam het kabinet met een voornemen tot besluitvorming; op 28 maart 2013 volgde een onderbouwing met de nota 'Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie van Nederland.'³ De inhoud van deze nota wordt in deze zienswijze betrokken.

Zienswijze MOL-gemeenten

Gelet op de bestaande samenwerking tussen de gemeenten Oudewater en Lopik op diverse beleidsterreinen hebben de colleges (via de burgemeesters) de wens uitgesproken met elkaar een gezamenlijke zienswijze in te dienen.

In deze zienswijze wordt een kort historisch perspectief geschetst. Daarna volgen diverse argumenten waarmee wordt betoogd waarom de genoemde gemeenten op dit moment niet kunnen instemmen met dit kabinetsvoornemen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de wet Arhi stelt dat 'een ieder' gerechtigd is een zienswijze in te dienen. De gemeenteraden echter zijn in de wettekst separaat vermeld als zijnde een orgaan dat 'tot drie maanden na ontvangst van het herindelingsontwerp' (art. 8 lid 4) een zienswijze kenbaar kan maken. Deze zienswijze wordt mede namens de gemeenteraden ingediend. Derhalve is de inhoud ervan in de diverse raden besproken en vastgesteld. Uitputtend is deze zienswijze niet; ze beperkt zich tot de hoofdlijnen. Relevant is het thema wel. De voorgenomen provinciefusie is misschien wel de grootste bestuurlijke hervorming sinds Thorbecke.

¹ Rutte/ Samsom. *Bruggen slaan, Regeerakkoord 2012*, p. 40.

² *Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*.

³ Kamer nr. 33 400.

Historisch perspectief

Het initiatief tot provinciale opschaling staat niet op zichzelf. In de afgelopen decennia is regelmatig gesproken over de herinrichting van het ‘huis van Thorbecke’. De verdeling van taken tussen de bestuurslagen Rijk, provincie en gemeente kent een voortdurende dynamiek en staat met enige regelmaat ter discussie.

Expliciet en bij herhaling noemt minister Plasterk ter onderbouwing van de fusie vooral de rapporten van de commissies Geelhoed (2002), Kok (2007) en het manifest van de ‘Holland Acht’ (2005). Deze benadrukken dat de huidige indeling en schaal van de provincies niet voldoet. Vooral daar waar het gaat om het ontbreken van bestuurlijke daadkracht in de Randstad. Overigens wordt in geen van deze drie documenten (uitgebreid) ingegaan op de noodzaak tot verandering van de schaal van de acht andere provincies, terwijl deze samen het grootste oppervlak en inwonertal beslaan.

In het korte en kordate manifest van de burgemeesters van de G4 en de vier CvK’s (vandaar ‘Holland Acht’) van betrokken provincies stond vooral de economische concurrentiepositie van de Randstad centraal. Deze zou onder druk staan en internationaal gezien dalen. De commissie Kok die op verzoek van het toenmalige kabinet onder meer met dit noodsignaal aan de slag ging, betoogde met robuuste woorden dat ‘een ingreep in de Randstad noodzakelijk is’ en pleitte voor één Randstadbestuur ‘dat de taken en bevoegdheden van vier provincies en WGR+ regio’s overneemt.’⁴ Geelhoed pleitte enkele jaren daarvoor op basis van *grosso modo* dezelfde argumenten – bestuurlijke drukte, weinig daadkracht en onduidelijk bestuurlijk eigenaarschap – ook voor opschaling. Wel was deze commissie subtieler en neigde naar een Noordvleugelprovincie – al zou dat ‘vermoedelijk slechts een tijdelijke oplossing’ zijn. Tevens onderkende Geelhoed het probleem van de overgangsgebieden – ‘die zich moeilijk laten indelen’ als de Bollenstreek en het Groene Hart.⁵ Kortom; de rapporten die het kabinet nu gebruikt ter onderbouwing van haar visie, laten overeenkomsten zien ten aanzien van de knelpunten; maar verschillen van mening over de oplossing.

Er bestaat een langduriger wens om tot aanpassing van het binnenlands bestuur te komen. In de jaren zeventig van de vorige eeuw moesten de provincies groeien tot 26 actieve en herkenbare regio’s; vormgegeven in de Wet tot wijziging van de provinciale indeling.⁶ In de jaren tachtig sneuvelde dit idee van de ‘doe-provincie’ en werden niet de provincies, maar de gemeenten beoogd drager van te decentraliseren taken.⁷ Een poging om Amsterdam tot stadsprovincie te maken in 1995 werd door middel van een referendum met overweldigende meerderheid (93% tegen) afgestraft. De decentralisatie-impuls die vanaf de jaren negentig in gang werd gezet vanuit het Rijk naar de gemeenten, is met de drie grote decentralisaties in het Sociaal Domein medio 2013 voorlopig nog niet afgerond.

Inmiddels kan wel de conclusie worden getrokken dat de afgelopen veertig jaar serieuze voorstellen zijn gedaan tot bestuurlijke herinrichting. Iedere keer was er grote ‘urgentie’ of was dan eindelijk het ‘momentum geschapen’ (commissie Kok in 2007) en even vaak strandde een dergelijk initiatief bij gebrek aan draagvlak, daadkracht en visie van beslissende partijen. Of, positiever geformuleerd, de territoriale inrichting van het openbaar bestuur zoals Thorbecke

⁴ W. Kok e.a.. *Advies Commissie versterking Randstad, Den Haag 2007*, p. 34.

⁵ L.A. Geelhoed e.a.. *Op schaal gewogen. Regionaal bestuur in de 21^e eeuw, Den Haag 2002*, p. 64.

⁶ Kamernummer 14 323, nr. 2.

⁷ O.a. kabinetsnota *Reorganisatie Binnenlands bestuur* (1983).

deze ontwierp, blijkt na anderhalve eeuw nog steeds uit zichzelf stabiel, herkenbaar en werkbaar te zijn.

Tegelijkertijd ontwikkelden de gemeenten en provincies zich wel door en ging het autonome besluitvormingsproces haar eigen gang. Jaarlijks nam het aantal gemeenten af en nam bestuurlijke samenwerking toe. Zowel in regionaal als in provinciaal verband. Daarmee leek de tijd haar werk te doen en geraakte het urgentiebesef om de (Randstad)provincies op te moeten schalen op de achtergrond. De wereldwijde crisis verschoof de prioriteiten van snel opeenvolgende kabinetten sinds 2008 naar het economisch beleid. In november 2011 is door de Tweede Kamer expliciet per motie aan het kabinet opgedragen dat plannen voor één Randstadprovincie (met dezelfde provincies waar het nu om gaat) moesten worden stopgezet.⁸ Het voornemen uit het Regeerakkoord om toch tot een dergelijke fusie te komen, nog geen jaar na voornoemde motie, kwam voor velen derhalve onverwacht.

Vanuit het historisch perspectief gezien, hebben de provincies oudere papieren dan het huis van Thorbecke. Als territoriale eenheden van zelfbestuur bestaan ze langer dan de rechtsfiguren 'gemeente' en 'Rijk'. Deze kwamen in de negentiende eeuw tot ontwikkeling. Al bij de Unie van Utrecht (1579) waren de 'Zeven Provinciën' betrokken. De onafhankelijkheidsstrijd van de Republiek en later de oprichting van het Koninkrijk der Nederlanden (niet zonder reden in meervoud geschreven) werden juist vanuit de Provinciale Staten vormgegeven. Zo bezien bestaat het Rijk per gratie van de provincies en niet andersom.

Argumenten zienswijze

Met de Raad van State zijn de indieners van de zienswijze het eens dat enerzijds alle voorstellen om het openbaar bestuur in Nederland te vernieuwen 'tot niets hebben geleid', maar dat het anderzijds voor de provincies 'onontkoombaar' is zichzelf af te vragen of de bestaande schaal past bij haar huidige en toekomstige opgaven.⁹

Dat neemt niet weg dat een herinrichting van het bestuur vraagt om een uiterst zorgvuldige en afgewogen procedure met dito argumenten, tempo en visie. Het huidige kabinetsvoornemen tot samenvoeging van de Noordvleugelprovincies ontbeert dit. De meerderheid in de Eerste Kamer heeft op 2 juli 2013 de minister niet zonder reden middels de motie Vliegthart opgedragen om tot een 'nadere analyse te komen over nut, noodzaak en democratische wenselijkheid' van de aanpassingen in de bestuurlijke inrichting in Nederland en tot dan toe geen onomkeerbare stappen te nemen.' De minister heeft diezelfde week nog geantwoord aan de senaat 'de gevraagde informatie in september aan Uw Kamer te doen toekomen.'¹⁰

Gelet op het kunnen behandelen van de zienswijze in de gemeenteraden, wordt reeds nu een zienswijze opgesteld in afwachting van de toegezegde informatie aan de Eerste Kamer. De teneur van de zienswijze is dat we op dit moment niet kunnen instemmen met het kabinetsvoornemen. Opschaling van provincies wordt niet bij voorbaat ronduit afgewezen, maar wel in dit geval op dit moment. En wel op basis van onder meer deze redenen:

- 1) afstand burger- lokale overheid- provincie onder druk
- 2) weinig draagvlak
- 3) argumenten zijn (achteraf) gezocht

⁸ Kamer nr. 28 750.

⁹ Periodieke beschouwing Raad van State, mei 2013. *Het kan beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, p. 66-69.

¹⁰ Brief Minister Binnenlandse Zaken aan Eerste Kamer, d.d. 4 juli 2013.

- 4) gebrek aan urgentie
- 5) tempo te hoog
- 6) fusie is vorm van willekeur
- 7) nieuwe takenpakket onduidelijk (water)
- 8) financiële onderbouwing onvoldoende overtuigend

Ad 1) afstand burger- lokale overheid- provincie onder druk

Voor lokale overheden, en met name voor kleine en middelgrote gemeenten, komt er meer afstand met de provincie. De bereikbaarheid van bestuurders alsmede hun kennis van de couleur locale neemt af naarmate het bestuursgebied groter wordt. Dit is niet in het belang voor de gemeenten Oudewater en Lopik. Daarmee komt de afstand tussen de gemeenten enerzijds en het landsdeel anderzijds onder druk te staan. Bij een herinrichting van het middenbestuur moeten zaken als herkenbaarheid, bereikbaarheid en zichtbaarheid richtinggevend zijn.

Met de vorming van één ‘superprovincie’ komt de *balance of power* tussen provincies in gevaar. Er ontstaat één groot landsdeel te midden en naast kleinere provincies. Het bestrijkt de bovenste helft van de Randstad waar een fors deel van het BBP verdiend zal worden. Wat betekent dit voor de rol van de andere overheden, zowel lokaal als interprovinciaal? Welke positie hebben de G4 en de G32? En wordt het onderscheid tussen Randstad en de ‘landgewesten’ niet te groot? Blijft het Groene Hart niet bekneld tussen de Noordvleugel en Zuid-Holland? Op dit soort vragen is nu geen antwoord te geven, maar vragen wel om grondige doordenking. Vóórdat een wijziging wordt doorgezet.

Wanneer er een provincie ontstaat van Rhenen tot en met Texel, dan heeft dit ook gevolgen voor de afstand burger-bestuur. De veelbesproken kloof zal eerder groter dan kleiner worden. Het is niet in het belang van de burgers van onze gemeenten wanneer zij procedures moeten voeren, een lobby willen inzetten of een vergunning willen verkrijgen op letterlijk en figuurlijk grotere afstand van hun woonplaats. Met de provinciefusie komt de afstand tussen bestuur en burger hoe dan ook onder druk.

Ad 2) weinig draagvlak

Draagvlak voor een herindeling is onontbeerlijk voor het succes ervan. Ze vormt één van de pijlers van het regeringsbeleid. Ook in het meest recente ‘beleidskader Herindelingen’ van het kabinet Rutte-Asscher wordt aansluiting gezocht bij ‘draagvlak van onderop’.¹¹ Het beleidskader is weliswaar gericht op gemeenten; maar kan – net als de Wet Arhi – *mutatis mutandis* gelden voor provincies. Ofwel: is er onder burgers en politici van de Noordvleugelprovincies voldoende draagvlak voor een provinciale fusie? Dit is door het kabinet niet onderzocht, noch aangetoond door representatief onderzoek.

Wel werd begin dit jaar duidelijk dat de Gedeputeerde Staten bij monde van de drie CvK’s in alle drie de genoemde provincies zich in eigen bewoordingen en eigen nuances middels de nieuwjaarstoespraken uitspraken tegen de samenvoeging. Zowel in Noord-Holland, Flevoland als Utrecht lijken de meerderheden in de Provinciale Staten zich uit te spreken tegen de opschaling zoals die nu voorligt. Peilingen van nieuwszenders EenVandaag en RTV-Utrecht in november 2012 gaven aan dat in Utrecht 62% van de ondervraagden tegen een fusie van de provincie was en 24% voor. In Flevoland, zo becijferde TNS/NIPO in juni 2013, is slechts 8%

¹¹ *Beleidskader Herindeling 2013*, p. 1.

van de bevolking voor de fusie.¹² Daarmee stuit dit kabinetsvoornemen reeds op haar eigen beleid; steun bij (een meerderheid van de) direct betrokkenen.

De Noordvleugelprovincies waren al sinds 2011 in gesprek over het intensiveren van de samenwerking op diverse beleidsterreinen. Dit lijkt meer energie te geven en meer vruchtbaar te zijn dan een afgedwongen bestuurlijke fusie die van Rijksweg wordt opgelegd. Precies hierom heeft de Raad van State aangegeven dat het aansluiten bij autonome ontwikkelingen van onderop 'meer kans van slagen heeft dan de weinig succesvolle beleidsinitiatieven in de afgelopen veertig jaren'. Volgens de Raad is het 'noodzakelijk' dat de regering 'vooraf' met de decentrale overheden overleg pleegt over een hoofdlijnennotitie over de noodzaak tot schaalvergroting en daarin ook het parlement meeneemt. Pas als eerst een gedragen en gedegen visie is ontstaan in samenspraak met de bestuurslagen én er met de volksvertegenwoordiging is afgestemd, lijkt een hervorming succesvol zo vindt de Raad van State en zo vinden de opstellers dezes met haar.¹³

Nieuw is dit idee niet; al in 2010 had de Raad voor het Openbaar Bestuur een 'Assemblee van Thorbecke' voorgesteld waarin overheden elkaar ontmoeten en samen aan de slag gaan om tot een aangepast ontwerp van het bestuur te komen met de premier als programmaminister.¹⁴ Ratio achter deze voorstellen is dat de staatswetgever (regering en parlement) in overleg met de lagere overheden komt tot een gedragen herinrichting waarin zoveel mogelijk actoren 'probleemeigenaar' en 'oplossingseigenaar' worden. Dan is er draagvlak en kans op verandering; veel minder bij een top-down aanpak zoals nu.

Ad 3) argumenten zijn (achteraf) gezocht

In het regeerakkoord Rutte-Asscher werden geen argumenten genoemd voor de opschaling van de provincies, dan behalve de verdergaande decentralisering van het Rijk naar de gemeenten. In de korte brief van 14 december 2012 van Plasterk waarmee de Arhi-procedure werd gestart, kwamen wel enkele argumenten aan bod: versterking middenbestuur, aanpassing van provinciegrenzen omdat gemeenten groter geworden zijn, duidelijker bestuurlijk eigenaarschap, grotere provincie heeft meer slagkracht als partner van bedrijfsleven, kostenbesparing en het inspelen op ontwikkelingen in Europa (regiovorming). Een en ander werd uitgewerkt in de nota 'Bestuur in samenhang' van eind maart 2013. Ondertussen was de Arhi-procedure al enige maanden aan de gang.

Op zichzelf gebruikt het kabinet evidente argumenten om *an sich* over de omvang en het takenpakket van alle provincies (en niet drie ervan) een fundamenteel debat te voeren. De provincie en gemeenten hebben geen bestaansrecht in zichzelf, maar ontlene die aan haar taken die ze ten dienste van burgers uitvoeren. Herkenbaar voor gemeenten is gewenste duidelijkheid over de rolverdeling en eigenaarschap tussen gemeente en provincie. Bij grotere ruimtelijke projecten is niet altijd duidelijk wie bestuurlijk eigenaar is. En wie zal ontkennen dat het gelaagde bestuur in de Randstad qua effectiviteit niet altijd optimaal is? De overlegstructuren over regionale wandelroutes bijvoorbeeld, geven daarvan een pijnlijk voorbeeld. Wie is daar nu bestuurlijk eigenaar van: de gemeente, de gebiedscommissie, het recreatieschap of de provincie?

¹² TNS-NIPO. *Rapport Draagvlak voor een fusie van Flevoland met Utrecht en Noord-Holland?*, 3 juni 2013, p. 10. Provincie Utrecht heeft hetzelfde bureau gevraagd onderzoek te doen. Uitslag wordt september 2013 verwacht.

¹³ Raad van State, a.w., p. 68-69.

¹⁴ Rob. *Rapport 'Einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur'*, april 2010, p. 49 e.v.

Een fundamenteel debat over het reorganiseren van interbestuurlijke verhoudingen, zonder ‘last of ruggespraak’ is nodig. Hoe anticipeert Nederland op regiovorming in Europa? Hoe wordt er staatkundig recht gedaan aan het verschil tussen de dynamiek en schaal van de Randstad enerzijds en de dynamiek en schaal van de ‘landgewesten’ anderzijds? Wat is de democratische legitimiteit van het toenemend aantal regionale samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en provincie? Dit debat wordt thans onvoldoende gevoerd. Er is een kabinetsbesluit en dat dient te worden uitgevoerd, zo lijkt het credo. Werkelijke inhoudelijke en vrije meningsvorming over de herinrichting van de inrichting van het openbaar bestuur komt niet van de grond zolang naar een conclusie toe moet worden geredeneerd. Commissaris van de Koning Franssen, bekend voorstander van bestuurlijke opschaling, zegt over deze provinciefusie: ‘Het is allemaal partieel. Er zit geen consistent, sluitend verhaal achter over de manier waarop we dit land in de toekomst bestuurd willen zien’.¹⁵

Deskundigen op een bijeenkomst van de provincie Utrecht concludeerden: ‘De argumenten voor samenvoeging van provincies in de Noordvleugel lijken door de minister achteraf bij een (politiek) ingeslagen richting gezocht. Er is door de minister wat selectief geshopt in de rapporten van de afgelopen 10 tot 15 jaar. Uit dezelfde rapporten kunnen andere argumenten en varianten worden gehaald’.¹⁶ Wanneer een dergelijk grote bestuurlijke verandering op basis van zo’n magere onderbouwing geschiedt, dan doet dit deze verandering zelf geen recht.

Ad 4) gebrek aan urgentie

Het debatteren over het wissen van provinciegrenzen is in zekere zin een luxediscussie. In die zin: wat zou er verkeerd gaan in Nederland wanneer de fusie niet doorging? De gevoelde urgentie wat betreft knellende bestuurskracht in de Randstad werd vooral ervaren ten tijde van de hoogconjunctuur (2007). Uit die tijd dateren de genoemde rapporten en verscheen ook een OESO-rapport dat aandacht vroeg voor verandering van de bestuursstructuur van de Randstad.¹⁷ Dat alles in een context van groeiende files, vastlopende bouwprojecten en grote investeringsbereidheid.

In de jaren daarna is het ‘momentum’ vervaagd en nam het urgentiegevoel tot structuurverandering bij beslissers terug. De Tweede Kamer blies eind 2011 een intentie tot provinciefusie zelfs al af. Wel werd daarna gesproken over intensieve samenwerking tussen de Noordvleugelprovincies. Onduidelijk is waarom juist *nu* een samengaan afgedwongen moet worden. Dit terwijl er geen acute noodzaak toe lijkt of dat objectieve onderzoeken (zoals bestuurskrachtonderzoeken of recente rapporten) een herindeling op korte termijn noodzaken.

Ad 5) tempo te hoog

‘Een verbouwing van het Huis van Thorbecke vereist een hoge mate van zorgvuldigheid, want een inrichting moet langer mee dan een paar kabinetsperiodes’ zo sloot Statenlid De Reus zijn toespraak aan minister Plasterk af op 27 februari 2013 namens alle Statenleden in Flevoland. In deze toespraak hekelt hij de fusie als zijnde een verbouwing ‘zonder bouwtekening’ en even later zelfs als een ‘vluggertje’.

Het tempo van de fusie ligt namelijk wel hoog. Te hoog. Het eerste tijdschema ging uit van een realisatie van de fusie binnen 2,5 jaar. De wettelijke termijn voor een vast te stellen herindelingsontwerp is anderhalf jaar; de behandeling daarvan in het parlement duurt doorgaans

¹⁵ ‘Aanpak provinciefusie niet professioneel’ op: Binnenlands Bestuur.nl, juli 2013.

¹⁶ Verslag deskundigenbijeenkomst Provincie Utrecht. 14 december 2012.

ook anderhalf jaar. Als voor een normale herindeling doorgaans drie jaar staat; waarom moet dit proces zo nodig zo snel?

Het eerste uitstel is al aangekondigd; het is niet onrealistisch dat er meer volgen. Zoals de minister het nu voorstaat, zullen op 26 maart 2015 namelijk Statenverkiezingen zijn voor de Staten van de huidige provincies, terwijl in november 2015 de burgers opnieuw naar de stembus moeten voor de Noordvleugelprovincie die per 1 januari 2016 van start moet gaan. Twee verkiezingen voor de provincie in een half jaar tijd, lijkt weinig geloofwaardig en leidt tot onnodige rompslomp, administratie en bureaucratie. Het alternatief is een time-out voor dit plan; om vervolgens een integrale visievorming te starten samen met de decentrale overheden en het parlement in plaats van het voeren van intensieve, lange en kostbare discussie over één onderdeel uit een regeerakkoord.

Snelheid leidt ook tot slordigheden. Zo valt in het herindelingsontwerp te lezen dat er gesproken wordt over de gemeente 'Montfort' (wijzigingsvoorstel artikel 7 Wet rechterlijke indeling) daar waar het Montfoort moet zijn. Verder wordt gesproken over 'Nieuwengein' in plaats van 'Nieuwegein'. Elders, in artikel 9 lid 2 dient het woord 'vervangen' te staan in plaats van het huidige 'ontvangen'. Dergelijke fouten horen niet in een wettekst.

Begin juli 2013 geeft de Eerste Kamer fundamenteel kritiek op de plannen van het kabinet en vraagt om een uitgebouwde en grondige visie; deze wordt in september 2013 nagestuurd. Kortom, de gejaagde indruk die dit herindelingsproces geeft, staat op gespannen voet met één van de meest elementaire beginselen van behoorlijk bestuur; het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb).

Ad 6) willekeur

'Keine experimente', zo voerde Adenauer in crisistijd destijds campagne. Overheidsbeleid dient immers naar haar aard beproefd te zijn, machtsevenwicht na te streven en rechtsgelijkheid te bevorderen.

Onderhavig beleidsvoornemen lijkt door willekeur gekleurd. Aanvankelijk was de ambitie van het kabinet om te komen tot vijf landsdelen in 2025. Het gesprek daarover zou worden geopend met alle provincies. In april berichtte de minister dat initiatieven om te herindelen en het gesprek daarover 'bij de andere provincies niet heeft plaatsgevonden'. Om dan te concluderen: 'Het kabinet zal de keuzes van de provincies daarbij respecteren.' Ofwel: het kabinetsbeleid richt zich de komende jaren alleen op de fusie van de Noordvleugelprovincies, terwijl de andere provincies geheel buiten schot blijven. Waarom zou het kabinet wel de weerstand in bijvoorbeeld de provincies Utrecht en Flevoland negeren en die van de andere provincies wel respecteren? Dit is willekeur. Onduidelijk is waarom een provincie Zeeland, waar iets meer dan 380.000 mensen wonen, niet zou moeten fuseren en de provincie Noord-Holland (2.700.000 inwoners) wel. Rechtsgelijkheid is toch de ziel van overheidsbeleid?

Nu het kabinet voornemens is slechts provinciegrenzen tussen Utrecht, Flevoland en Noord-Holland te wissen zonder de gevolgen voor andere provincies en zonder de omvang van het takenpakket vooraf te bespreken; verwordt het beleidsvoornemen tot een experiment. De minister gebruikt dit woord letterlijk in de Kamerbrief van april wanneer het gaat over een eventueel nieuw takenpakket dat de Noordvleugelprovincie moet krijgen: 'Daarbij zal verkend worden of deze taken *bij wijze van experiment* uniek kunnen worden toebedeeld aan het nieuw

te vormen landsdeel.’ Voor experimenten echter, is het subject van verandering, te groot en te belangrijk.

Ad 7) nieuwe takenpakket onduidelijk

Structuur volgt inhoud. Anders geformuleerd: eerst de taak, dan de schaal. Zoveel is na tientallen herindelingsdiscussies in de afgelopen jaren wel duidelijk geworden. De ideale schaal van een bestuursorgaan bestaat niet. Noch 100.000 inwoners bij een gemeente; noch een bepaalde omvang van een provincie. Er was toch een ‘einde aan het blauwdruk-denken’ gekomen?

Wanneer de provincie groter wordt, dient daar ook een passend takenpakket bij te horen. Althans, dat lijkt het kabinet ook te willen. Maar dan alleen ‘bij wijze van experiment’ zo geeft de Kamerbrief van april aan. Maar welke taken dit moeten worden volgens de minister is thans onbekend. Dat is toch vreemd. Er is inmiddels een wetsvoorstel in de vorm van een herindelingsontwerp ingediend waarop zienswijzen kunnen worden ingediend; maar dit strekt zich alleen jegens de vorm (de provinciegrens). Er kan geen zienswijze worden ingediend tegen de mogelijke materiële taakuitbreiding van de Noordvleugelprovincie. Welke taken krijgt deze provincie mogelijk? Voor de gemeenten (als eerste overheid) is dit een uiterst relevante vraag. Zolang niet duidelijk is welke taken de nieuwe provincie al dan niet krijgt, zou deze procedure moeten worden stopgezet. Anders gezegd, op dit punt is geen sprake van een zorgvuldig Arhi-proces.

Daar komt nog een inhoudelijk argument bij. In juli 2013 zegt Commissaris Remkes in *Binnenlands Bestuur*: ‘Van meerwaarde is bij fusies pas sprake als dat gepaard gaat met een andere verdeling van bevoegdheden. Want anders verander je niks. Er vallen wat binnengrenzen weg, maar de slagkracht van die grotere regionale entiteit neemt er niet door toe.’

Een voorbeeld van onduidelijkheid wat betreft het takenpakket, is het in dit land zeer belangrijke thema waterveiligheid. In de regeringsverklaring werd – overigens zonder reden - aangegeven dat de nieuwe landsdelen ook moesten fuseren met de waterschappen. De rol van de waterschappen en hun verhouding tot de Noordvleugelprovincie is thans geheel buiten de orde geraakt. Het is opvallend de oudste democratische bestuurslaag van het Rijk eerst te dreigen met afgedwongen opschaling (regeerakkoord), vervolgens te verplichten met fusievoorstellen te komen (nota ‘Bestuur in samenhang’) en vervolgens te negeren (herindelingsontwerp).

Indieners van deze zienswijze echter vinden dat met het wenselijke integrale debat over de toekomst van bestuurlijk Nederland (zie ad 1 en ad 3) nu juist ook de toekomstige rol van de waterschappen zou moeten worden meegenomen. Waarom zouden stroomgebieden van grote rivieren niet (deels) leidend kunnen zijn bij het herinrichten van de bestuurlijke kaart van Nederland? Is het eigenlijk wel wenselijk dat waterschappen met provincies fuseren? Typisch onderwerpen om in een ‘Assemblee van Thorbecke’ aan de orde te stellen.

Nu is het kabinetsinzicht dat grotere waterschappen leiden tot ‘een wezenlijke verbetering van de taakuitvoering van waterschappen.’¹⁸ De regering zegt met andere woorden hier dat ‘groter’ altijd ‘beter’ is. Wat betreft gemeentelijke herindelingen is daar onderzoek naar gedaan. Gelet op de uitkomsten van diverse onderzoeken lijkt terughoudendheid voor deze stelling op zijn plaats. Recente publicaties van het COELHO hebben uitgewezen dat empirisch bewijs ontbreekt dat gemeentelijke herindelingen in alle gevallen tot besparingen leiden (efficiencyargument). Evenmin zijn grotere gemeenten of heringedeelde gemeenten per definitie bestuurskrachtiger

¹⁸

Bestuur in samenhang, p. 21.

dan kleine (en andersom).¹⁹ Ergo: betrek waterschappen bij dit fusievoornemen, zonder te beweren dat gedwongen fusie van de waterschappen hoe dan ook beter is. Nog los van het feit dat juist de waterschappen in de afgelopen eeuw een enorme opschalingsoperatie achter de rug hebben.

Ad 8) financiële onderbouwing onvoldoende overtuigend

Met de aanbieder van het herindelingsontwerp is ook een (lijvige) businesscase gepresenteerd. Daarin is berekend, dat, afgaande op de overgangstermijn per 1-1-2016, bijvoorbeeld ca 2,5 miljoen euro moet worden betaald aan wachtgeld voor de gedeputeerden en Commissarissen.²⁰ Leegstandskosten van de provinciehuizen bedragen mogelijk 15 miljoen euro. Toch menen de cijferaars dat er sprake zal zijn van ‘inverdieneffecten’ en een besparing gerealiseerd kan worden van € 40 miljoen op de programmakosten.

Daarvan heeft GS in Flevoland al aangegeven dat deze besparingskeuzes nog moeten worden gemaakt door de nieuwe GS en PS van de nieuwe provincie. ‘De minister gaat hier niet over’. In hun officiële reactie d.d. 17 juni 2013 staat: ‘Verder gaat hij uit van een bedrag voor frictiekosten van maximaal 115 miljoen euro, terwijl een meer realistische raming uitkomt op ca. 200 miljoen euro. Uit diverse onderzoeken blijkt dat schaalvergroting lang niet altijd tot financiële voordelen leidt, maar veel vaker juist tot meer kosten, meer financiële incidenten, wanbeheer en toename van bureaucratie... het eindrapport staat vol met uiterst positieve hypothesen, die alleen in de meest gunstige scenario’s bewaarheid kunnen worden.’

De kosten voor samenvoeging zijn gegeven; de mogelijke efficiency is gebaseerd op toekomstige ontwikkelingen die momenteel onzeker zijn. Zowel het provinciebeleid over vier jaar als marktontwikkelingen laten zich niet nauwkeurig voorspellen. Dit maakt de financiële onderbouwing van de samenvoeging onvoldoende overtuigend.

Resumé

De indieners kunnen, alles overziende, niet instemmen met het voorgenomen plan van het kabinet en vragen haar hier in de vervolgbeslissingen nota van te nemen. Via een zogeheten ‘Assemblee van Thorbecke’ zouden de benodigde veranderingen in het binnenlands bestuur met meer draagvlak tot stand kunnen komen

¹⁹ K. Abma. ‘Beoordelen van gemeenten’. Oisterwijk 2012: Berenschot/ RUG. ‘Herindelingen gewogen’.

²⁰ Decisio, Andersson, Elffers Felix. *Maatschappelijke businesscase Noordvleugelprovincie*. juni 2013. p. 49.