

**De maatschappelijke 'business case' Noordvleugelprovincie
in relatie tot de Wet tot samenvoeging van de provincies
Flevoland, Noord-Holland en Utrecht**

Een second-opinion

23 augustus 2013

Prof. dr. M.J.W. van Twist
Prof. dr. P.H.A. Frissen
Dr. J.M. Schulz
Dr. M.B. Kort
Dr. M. van der Steen
Dr. J. Posseth

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Vraagstelling en interpretatie	4
1.3 Onderzoeksmethoden	5
2. De aard van de business case: aannames en onzekerheden	7
2.1 Opbouw van de business case	7
2.2 Context van de totstandkoming	7
2.3 Aannames en onzekerheden nader beschouwd	8
2.3.1 De oriëntatie van de business case: en de samenleving dan?	8
2.3.2 De business case als instrument: onderbouwing van opties of afweging van alternatieven?	9
2.3.3 Structuur volgt strategie: welke taken en welke grenzen?	11
2.3.4 De omgang met aannames en onzekerheden: onder welke voorwaarden?	11
2.3.5 Leidt schaalvergroting wel tot kostenbesparingen?	13
2.3.6 Leidt schaalvergroting wel tot minder bestuurlijke drukte?	14
2.3.7 Wat is de conclusie als de conclusie ontbreekt?	15
2.4 Bevindingen: kritiseerbare aannames en onvoldoende scherp benoemde kwesties	16
3. Observaties over de verwachte effecten van fusie	18
3.1 Een nadere beschouwing van pijler 1	18
3.1.1 Kwetsbaarheden in de aanpak van de 'business case'	18
3.1.2 Reflecties over de verwachte besparingen	18
3.2 Een nadere beschouwing van pijler 2	21
3.2.1 Kwetsbaarheden in de aanpak van de 'business case'	21
3.2.2 Reflecties over de te verwachten beleidseffecten	22
3.3 Relatie 'business case' en Memorie van Toelichting: overtuigen ten koste van wat?	24
3.3.1 De '70 miljoen euro' besparingspotentieel	24
3.3.2 Van suggesties naar constatering: verdwijnende onzekerheidsgradaties	26
3.3.3 De niet gemaakte keuze voor een samenvoegingsvariant: komt de rekening later? ...	27
3.4 Bevindingen: een risicovolle onderbouwing en een kwetsbaar oordeel	28

4	Van bevindingen naar conclusies	29
4.3	Naar een verdiepte beschouwing	29
4.1.1	Waarden die moeten meewegen.....	30
4.1.2	Alternatieven voor de Noordvleugelprovincie als fusie van drie provincies.....	32
4.1.3	Scherpte over schaal en toekomstige taken	33
4.2	Conclusie: inrichting van het onvermijdelijke politieke afwegingsproces	35
4.2.1	De huidige verhoudingen in het fusiedossier.....	35
4.2.2	De stap naar de toekomst maken	36

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

In het regeerakkoord, op basis waarvan de VVD en de PvdA het kabinet Rutte II vormgeven, stellen de regeringspartijen dat decentralisatieoperaties vragen om het op passende schaal organiseren van medeoverheden.¹ Gemeenten krijgen aanzienlijk meer taken en moeten volgens het regeerakkoord meer gaan doen met minder geld. Daartoe zullen ze dan ook de benodigde beleidsvrijheid krijgen. De schaal waarop de verschillende medeoverheden worden vormgegeven zal in relatie tot elkaar worden bezien: voor gemeenten staat het kabinet op termijn een schaal van 100.000+ voor ogen, provincies fuseren tot vijf landsdelen en waterschappen worden samengevoegd met die landsdelen. De fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht tot Noordvleugelprovincie is een van de eerste stappen die het kabinet in deze periode in de richting van dit eindbeeld wil zetten.

Op 14 december 2012 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) direct en indirect betrokken partijen (zoals provinciale staten, gedeputeerde staten, inliggende gemeenten, waterschappen, buurprovincies, maatschappelijke organisaties en bedrijven) per brief geïnformeerd over de voorgenomen fusie die moet leiden tot de Noordvleugelprovincie. Daarmee is ook de op basis van de Wet arhi verplichte open overlegfase (artikel 8, Wet arhi) van start gegaan.²

Parallel aan deze overlegfase heeft de Minister van BZK een maatschappelijke ‘business case’³ laten opstellen door de bureaus Decisio en Andersson Eiffers Felix (AEF) waarin de financiële en maatschappelijke inkomsten en uitgaven zijn onderzocht op basis van verschillende samenvoegingsvarianten. Deze maatschappelijke ‘business case’ vormt voor de minister van BZK een belangrijke onderbouwing en bron voor de *Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht* en de daartoe behorende Memorie van Toelichting die door de minister van BZK op 17 juni 2013 ter inzage is gelegd.⁴

Een fusie van provincies (laat staan een fusie van meer dan twee provincies tegelijkertijd) is voor de Nederlandse context uitermate bijzonder. Na de splitsing van Holland in Noord- en Zuid-Holland in 1840 was en is de toevoeging van de provincie Flevoland in 1986 de laatste majeure wijziging in het provinciale bestel. Gezien de omvang van de onderhavige operatie en het belang dat kan worden gehecht aan een goede onderbouwing van deze fusieplannen heeft de provincie Noord-Holland verzocht om een second-opinion over de door Decisio/AEF opgestelde ‘business case’.⁵

1.2 Vraagstelling en interpretatie

Deze second-opinion bespreekt niet alleen de maatschappelijke ‘business case’, maar legt ook een verband tussen die business case en de *Wet tot samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-*

¹ VVD en PvdA (2012), *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD en PvdA*, Den Haag, p. 40.

² Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 9.

³ Wat hier ‘business case’ heet, zou nog niet zo lang geleden overigens gewoon een kosten-baten analyse zijn genoemd. Ingewikkeld aan dit type taalgebruik is natuurlijk ook dat de bestuurlijke inrichting van Nederland uiteindelijk niet een kwestie is van bedrijfseconomische berekeningen, maar van veel bredere politieke afwegingen.

⁴ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Brief: ter inzage legging herindelingsontwerp voor de samenvoeging van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht*, Den Haag, 17 juni, kenmerk: 2013-0000345074.

⁵ Het betreft: Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni.

Holland en Utrecht. De fusie is de resultante van een reeds lang lopende politieke discussie over de inrichting van het middenbestuur in Nederland. Die politieke discussie heeft zich in de afgelopen tien jaar verder toegespitst op de bestuurlijke organisatie van de Randstad.⁶ Die discussie is geenszins afgerond, noch bestaat er enig finaal politiek of maatschappelijk oordeel over de vraag welke schaal van decentrale overheidslagen het meest passend is bij toch in ieder geval de huidige, laat staan de toekomstige maatschappelijke opgaven. Het wetsontwerp en de voorgenomen fusie zijn niet alleen resultante van, maar ook een nieuwe stap in dat politieke debat. Met het wetsontwerp laat de minister zien dat hij in het politieke debat ruimte ziet om een concrete stap te zetten op weg naar wat de minister ziet als de meer 'structurele' oplossing, waaraan het in zijn optiek tot op heden nog ontbrak.⁷ De 'business case' vormt voor die stap de onderbouwing. Daarom reflecteert deze second-opinion niet alleen op de business case, maar juist ook op de betekenis van de business case voor het fusieproces en voor de Wet. Dat maakt ook dat we in deze second-opinion de volgende centrale vraag beantwoorden:

Wat is de betekenis van de maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie voor (het wetsontwerp over) de fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht?

Provinciale herindeling is in de eerste plaats een politiek proces waarbij het gaat om de bestuurlijke organisatie van Nederland. In dat politieke proces wordt de 'business case' geacht een objectiverende en legitimerende rol te spelen. Met deze vraagstelling als vertrekpunt kijken we niet alleen naar de 'business case' op zich, maar juist ook naar dat politieke proces waarin de business case uiteindelijk wordt gebruikt als onderbouwing van het wetsvoorstel. Dat maakt de wijze waarop de business case is vertaald in en benut voor het wetsvoorstel bijzonder relevant.

1.3 Onderzoeksmethoden

Voor het opstellen van deze second-opinion hebben wij een documentenstudie uitgevoerd. Op ons verzoek hebben de provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht alle stukken aan ons ter beschikking gesteld die door hen destijds ook zijn verstrekt aan de onderzoekers van Decisio/AEF. Het betreft daarbij niet alleen de financiële informatie, maar ook de beleidsdocumenten, zoals waterplannen, woningmarktverkenningen, economische profielen, beleidskaders, meerjarenprogramma's en structuurvisies. Ook hebben wij briefwisselingen tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de drie provincies bestudeerd. Vanzelfsprekend zijn ook het wetsontwerp voor de fusie, de memorie van toelichting en de departementale nota 'Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland' onderdeel geweest van onze documentenstudie.

Op basis van deze documentenstudie hebben wij vervolgens een nadere analyse gemaakt van de aannames, keuzes en onzekerheden in de business case. Daarbij gaat het om meer algemene aannames, zoals de aanname dat grotere organisaties efficiënter zullen zijn dan kleinere organisaties, omdat zij beter in staat zijn *economies of scale* en *economies of scope* te realiseren. Maar ook

⁶ Zie onder andere: Commissie-Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen: Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag: IPO; Teisman, G., M. van Twist, M. Schulz en D. Puma (2005), *Stagnatie of transitie: evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Utrecht/Rotterdam; Holland Acht (2005), *Manifest: Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk*; Commissie-Kok (2007), *Advies commissie versterking Randstad* en Berenschot (2006), *Profiel van de Noordvleugelautoriteit*, Utrecht.

⁷ Zie de duiding van het debat in de afgelopen decennia door de minister als 'veel plannen, weinig structurele oplossingen', in: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 4.

specifieke keuzes komen aan bod, zoals de keuze van de opstellers van de business case om hun onderzoek uit te voeren vanuit een macro perspectief in plaats van de business case van onderop (vanuit de verschillende afdelingen van de provincies) op te bouwen. Vervolgens hebben we gekeken hoe de onderzoeksresultaten uit de business case en de onderliggende aannames, keuzes en onzekerheden terugkomen in (de Memorie van Toelichting) van het wetsontwerp onder de fusie. Op basis van de beschikbare documentatie hebben we daarna de blik gericht op de toekomst om te bezien hoe dit politieke proces over de toekomstige bestuurlijke organisatie van de Randstad verder vorm kan krijgen.

Onze bevindingen en inzichten zijn neergeschreven in dit document waarvan de conceptversie is besproken met de provinciesecretarissen van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht.⁸ Daarna is de tekst gepresenteerd en toegelicht in een gezamenlijke bijeenkomst van de Commissaris van de Koning in Noord-Holland en de portefeuillehouders binnen de Colleges van Gedeputeerde Staten van de drie provincies.⁹

⁸ Op 15 augustus 2013

⁹ Op 19 augustus 2013

2. De aard van de business case: aannames en onzekerheden

2.1 Opbouw van de business case

De business case die wij hier van een second-opinion voorzien bestaat uit zestien hoofdstukken, die samen vallen in drie delen. In het eerste deel (hoofdstukken 1 tot en met 4) bespreken de opstellers de context van het onderzoek en hun werkwijze. In het tweede deel (de zogenaamde *pijler 1* in de hoofdstukken 5 tot en met 7 van het rapport) werken de onderzoekers de interne samenvoegingseffecten, de effecten op de inkomsten en de bandbreedte van de programma-uitgaven voor een Noordvleugelprovincie uit. Zij doen dit op basis van een zogenaamde nul-variant waarin geen sprake is van samenvoeging van de drie provincies, maar waarin zich wel veranderingen voordoen als gevolg van reeds eerder genomen beslissingen. Tegen deze nul-variant zetten zij drie samenvoegingsvarianten af. Bij het opstellen van deze samenvoegingsvarianten is het huidige kabinetsbeleid leidend geweest. Het gaat om de volgende drie varianten, waarbij steeds sprake is van bestuurlijke fusie in combinatie met een meer of minder vergaande samenvoeging van organisaties en het meer of minder terugbrengen van het aantal uitvoeringslocaties:¹⁰

- *Samenvoegingsvariant A: één provinciebestuur met drie uitvoeringsorganisaties (het zogenaamde regionale model)*
- *Samenvoegingsvariant B: één provinciebestuur met een matrixorganisatie van integraal werkende regioteams (het zogenaamde matrix model)*
- *Samenvoegingsvariant C: één provinciebestuur met centrale uitvoering van alle ondersteunende taken (het zogenaamde centrale model)*

In het derde en laatste deel van de business case (de zogenaamde *pijler 2* in de hoofdstukken 8 tot en met 16) bespreken Decisio/AEF de economisch-maatschappelijke effecten van samenvoeging op verschillende door hen gekozen beleidsterreinen, te weten: ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, openbaar vervoer, economie, water, natuur en recreatie en milieu, energie en klimaat. Ook worden in hoofdstuk 15 op verzoek van de minister van BZK nog op enkele andere thema's toelichtingen gegeven op de effecten van samenvoeging. Het gaat om de thema's: kwaliteit van dienstverlening, (internationale) concurrentiepositie en vestigingsklimaat, bereikbaarheid, leefbaarheid, ruimtelijke ordening, cultuureducatie en cultureel erfgoed, buitenlandse investeringen en Europese middelen.

2.2 Context van de totstandkoming

De context bepaalt in belangrijke mate mede hoe de business case tot stand is gekomen en daarmee ook wat er in die business case staat. De opstellers hebben voor de uitvoering van hun onderzoek en het opstellen van de business case slechts 9 weken de tijd gehad. Dat is in ieder geval naar ons idee voor een onderzoek met een dergelijke vraagstelling en een dergelijke importantie een bijzonder beperkte periode, waarover de onderzoekers in hun rapport zelf ook zeggen dat die beperkte doorlooptijd de keuze van de onderzoeksmethoden mede heeft bepaald. Zij zijn zelf van mening dat zij desondanks zijn gekomen tot "een degelijk algemeen beeld van de effecten die een samenvoeging met zich meebrengt".¹¹ De tijdsdruk is ingegeven door het tijdpad dat de minister van BZK hanteert voor het wetstraject dat de fusie formaliseert. Het is met andere woorden het dwingende karakter van dat tijdpad dat maakt dat de opstellers bepaalde keuzes maken en aannames doen.

¹⁰ Zie voor nadere uitwerking van de varianten: Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 20.

¹¹ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 19.

Op basis van onze analyse komen wij tot de conclusie dat de onderzoekers ondanks de beperkte doorlooptijd in ieder geval toch een poging hebben gedaan om zo precies mogelijk te werk te gaan. De onderzoekers geven uitgebreid en op verschillende plaatsen in hun rapport de aannames, keuzes en onzekerheden weer die aan het onderzoek ten grondslag liggen. Ook het feit dat zij de keuze hebben gemaakt om in pijler 1 op basis van drie samenvoegingsvarianten te bezien welke financiële effecten er zijn van een mogelijke fusie, waarbij die drie varianten ook worden afgezet tegen een zogenaamde nul-variant, past bij de inspanningen van de onderzoekers om zo precies als mogelijk te werk te gaan. Daarmee pogen zij in ieder geval ook die effecten helder te krijgen die zich toch al wel zouden voordoen als gevolg van reeds nu voorgenomen veranderingen die niet tot de fusie-effecten gerekend kunnen worden.

Met de navolgende beschouwing over de aannames, keuzes en onzekerheden die in de business case aanwezig zijn, is ons doel dan ook in de eerste plaats om bij te dragen aan reflectie op en debat over de mate waarin we er als samenleving straks vanuit mogen gaan dat de in de business case benoemde effecten ook daadwerkelijk zullen optreden. Dit is naar ons idee relevant, omdat juist in tijden van economische crisis belang moet worden gehecht aan solide onderbouwing van voorstellen. En dan niet alleen om te zien of ze eventueel geld opleveren, maar vooral om zo zeker als maar mogelijk te weten dat de échte rekening niet later komt en dat de samenvoeging van drie provincies op termijn niet alsnog een financieel debacle wordt. Vanzelfsprekend is volledige zekerheid niet te geven, maar in het licht van de vele gemeentelijke fusies waarvan betrokkenen beweren dat de frictiekosten vooraf niet goed zijn ingeschat en die uiteindelijk duurder werden dan gedacht, is het zeker voor een fusie van de omvang van drie provincies wenselijk reeds nu stil te staan bij de risico's die in de huidige financiële onderbouwing aanwezig zijn.¹²

2.3 Aannames en onzekerheden nader beschouwd

2.3.1 De oriëntatie van de business case: en de samenleving dan?

De voorliggende 'business case' – die nota bene een *maatschappelijke* business case heet te zijn – beziet de provinciale fusie eerst en vooral als een bestuur-intern proces. Het gaat steeds om de gevolgen voor de overheid zelf. De gevolgen voor de samenleving worden in de maatschappelijke business case de facto nauwelijks beschreven. In de tweede pijler bestaat enige aandacht voor de notie dat grote maatschappelijke organisaties weleens voordeel van de fusie kunnen hebben, omdat ze niet meer met drie aparte provincies zaken hoeven te doen. Maar wat nu écht de gevolgen zijn voor de samenleving en wat de toenemende afstand tot burgers, organisaties, gemeenten en andere partners écht betekent, blijft onbesproken.

Dit komt onder meer door de keuze van de minister van BZK om voor de fusie van drie provincies een 'business case' te laten opstellen en niet een maatschappelijke kosten/baten-analyse met een afweging van verschillende alternatieven op diverse aspecten. Door de keuze voor het opstellen van een 'business case' verengt de discussie over de fusie tot technische afwegingen, tot het zoeken naar argumentatieve onderbouwing in termen van schaaloptimalisatie, van effectiviteit en efficiëntie en daarmee ook tot een wel zeer beperkte blik op wat deze fusie van drie provincies nu eigenlijk behelst. De introductie van het concept 'business case' impliceert dat de fusie geen politieke kwestie

¹² Zie: Twist, M. van, M. Schulz, J. Ferket, J. Scherpenisse en M. van der Steen (2013), *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling: inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel*, Den Haag: NSOB, p. 18.

of politieke keuze zou zijn, dat het slechts gaat om het bepalen van de te behalen financiële voordelen en dat het – zodra die voordelen zijn gedefinieerd – alleen nog kwestie van gezond verstand is om op basis daarvan te handelen.

We zouden niet willen beweren dat vraagstukken van schaaloptimalisatie, effectiviteit en efficiëntie van geen betekenis zijn voor de bestuurlijke organisatie van Nederland. Vanzelfsprekend zijn dit belangrijke kwesties in de vormgeving van het openbaar bestuur, maar het zijn bij lange na niet de enige. Waarden als vertrouwen (van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden), integriteit, draagvlak (van de te fuseren provincies zelf, maar ook van burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden), legitimiteit van politieke keuzes en verbondenheid zijn even zo goed van belang voor de goede uitoefening van het bestuur. Het is in dat verband nog maar de vraag wat de betekenis is van verdere opschaling voor de toch al kwetsbare democratische inbedding van hedendaagse provincies. De praktijk van de business case, maar met name ook van het nu voor liggende wetsvoorstel is dat waarden als identiteit, verbondenheid, legitimiteit en rechtsstatelijkheid wel worden benoemd, maar in de wijze waarop daarmee wordt omgegaan toch vooral als van secundair of afgeleid belang worden gezien. Ondergeschikt in ieder geval aan de bedrijfsmatige overwegingen op basis waarvan wordt getracht de fusie als 'business case' te rationaliseren (en vanuit het ministerie van BZK uiteindelijk te realiseren).

Dit wordt duidelijk in de toelichting op het wetsvoorstel bij de behandeling van de resultaten van de open overlegfase, waarin door de minister van BZK met tal van verschillende betrokken is gesproken.¹³ Hier wordt benoemd dat er drie groepen te onderscheiden zijn onder hen die bij de open overlegfase hebben meegesproken (te weten: zij die de fusie steunen, zij die er neutraal tegenover staan en zij die er tegen zijn), zonder duidelijk te maken hoe groot die respectievelijke groepen zijn en wat dat dan betekent voor steun of verzet jegens de fusie. Ook blijft onzichtbaar of er op de besproken kwesties in de open overlegfase nu juist positief of negatief is gereageerd. De Memorie van Toelichting noemt de gespreksonderwerpen, maar werkt deze niet uit en verwijst vervolgens slechts naar in de Memorie als bijlage opgenomen samenvattingen van de verschillende bijeenkomsten uit die open overlegfase, die in dit verband overigens ook maar heel weinig houvast bieden.

Het gegeven dat er zo weinig zicht is op steun vanuit de samenleving en belanghebbende partijen of op de democratische inbedding van het voorgenomen fusieplan maakt het doorvoeren van de voorgenomen fusie juist ook risicovol. Decisio/AEF constateren terecht dat voor de effecten van de fusie veel afhangt van de wijze waarop deze kan worden doorgevoerd, maar juist die waarschuwing zou tot grote terughoudendheid moeten leiden. Niet alleen omwille van de financiële onzekerheid, maar juist ook omdat de eenzijdigheid in de waardendiscussie ervoor zorgt dat feitelijk volledig voorbij wordt gegaan aan de *maatschappelijke* effecten van de fusie die nu door het kabinet als 'business case' is neergezet.

2.3.2 De business case als instrument: onderbouwing van opties of afweging van alternatieven?

Het is van belang duidelijkheid te scheppen over wat een business case nu eigenlijk is. Een business case wordt in dit geval opgesteld en gebruikt om een bepaald voornemen, in dit geval de fusie van drie provincies, van een zo precies mogelijke financieel-economische onderbouwing te voorzien. Er

¹³ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 10.

wordt een analyse gemaakt van voorziene kosten en baten, zodat deze tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Wezenlijk is het besef dat een business case niet wordt gebruikt om een afweging van alternatieven mogelijk te maken. Of beter gezegd: van andere alternatieven dan de uitwerkingsvarianten die de minister van BZK en het kabinet toch al binnen de provinciale fusie voor ogen stonden. Vanzelfsprekend hebben Decisio/AEF niet zelf gekozen om alternatieven buiten beschouwing te laten, zij geven met het opstellen van de business case invulling aan de wens van hun opdrachtgever, de minister van BZK, die op zijn beurt weer uitvoering geeft aan het regeerakkoord. De keuze voor het buiten beschouwing laten van alternatieven van fusie (of een anders ingevulde fusie, bijvoorbeeld van slechts twee provincies) in de business case is uiteindelijk het gevolg van eerder gemaakte keuzes.

De Memorie van Toelichting van het wetsontwerp specificiert wel dat het vormen van een provincie op de schaal van de Randstad naar opvatting van het kabinet geen alternatief is, omdat een dergelijke provincie (waarin de helft van de bevolking zou wonen) tot het scheef trekken van verhoudingen tussen bestuurslagen zou leiden. Bovendien zijn de economische profielen van de beide vleugels verschillend, aldus het kabinet. Ook het alternatief van intensievere samenwerking tussen de drie betrokken provincies wordt in het wetsontwerp wel kort genoemd, om direct als ontoereikend van tafel te worden geveegd. Er zou dan een suboptimale situatie van meerdere besturen, beleidsagenda's en investeringen in een ruimtelijk-economisch samenhangend gebied blijven bestaan. Ook zou dit door de noodzakelijke afstemming tot meer bestuurlijke drukte kunnen leiden en vanuit een democratisch perspectief minder wenselijk zijn. Zo is althans de suggestie.¹⁴

Wat ons betreft is hier vooral interessant dat alternatieven blijkbaar al *op voorhand* aan een toetsing voor wat betreft hun financiële en maatschappelijke baten en lasten worden uitgesloten. Het ontbreken van een echte afweging van alternatieven in de business case werpt als vanzelf de vraag op waarom het dan zo nodig *deze* fusie moet zijn die een financieel-economische onderbouwing verdient. De vraag is dus wat ons betreft na het kennisnemen van de business case en het daarop gebaseerde wetsontwerp niet alleen of opschaling wel het enige of meest voor de hand liggende alternatief is, maar ook of in het geval van opschaling *deze* opschaling wel de meeste passende is.

Dit maakt dat de business case naar onze opvatting dient te worden gezien als onderdeel van een *doelredenering*. Zij is bedoeld om een eerder gemaakte politieke keuze te objectiveren en te legitimeren en de haalbaarheid ervan zo goed en zo kwaad als dat gaat te onderbouwen. Wij signaleren dat het juist de alternatieven zijn die wij in het debat over de toekomstige inrichting van het middenbestuur node missen. Die alternatieven zijn bovendien relevant in het licht van de opvatting van de Eerste Kamer ten aanzien van de toekomstvisie van de minister voor BZK 'Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie van Nederland'. Die toekomstvisie heeft blijkens de motie Vliegenthart c.s. van 18 juni 2013 de Kamer niet kunnen overtuigen.¹⁵ De Eerste Kamer benadrukt dat de onderbouwing van de noodzaak van de fusie tussen de drie provincies niet overtuigend is en dat ook een perspectief en een tijdspad op de toekomstige fusie van de andere provincies in de richting van landsdelen ontbreekt.

¹⁴ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 8.

¹⁵ Motie Vliegenthart c.s., Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, CII, B.

2.3.3 Structuur volgt strategie: welke taken en welke grenzen?

Een van de belangrijkste en meest centrale onzekerheden die Decisio/AEF benoemen in de business case is het gegeven dat thans nog onzeker is welke taken (en daaraan gekoppeld bevoegdheden en rollen) een toekomstige Noordvleugelprovincie zal krijgen.¹⁶ Het maakt voor de positie van een Noordvleugelprovincie uit of er al dan niet ook een zelfstandige Vervoersautoriteit op regionale schaal wordt ingesteld. Het doet ertoe of de voorgenomen afschaffing van de WGR+ doorgaat. Het maakt verder uit of taken die nu nog bij het rijk liggen die passen bij het kerntakenpakket van de provincie ook daadwerkelijk worden gedecentraliseerd. Dit alles zijn kwesties waarvan Decisio/AEF zich terdege bewust zijn en die ook worden benoemd in de business case, maar die als kwesties vervolgens vooral in de tijd vooruit worden geschoven. Er wordt met andere woorden gekeken naar een samenvoeging van de provincies zoals ze nu zijn, met de huidige taken, bevoegdheden en rollen en van de huidige gebieden. Terwijl door nieuwe combinaties van taken en door herverdeling van taken tussen bestuurslagen ook een heel andere en misschien wel betere functie van het middenbestuur kan worden gecreëerd.

Dat maakt dat we de facto op basis van de business case een beeld krijgen van een toekomstige situatie zoals die dus waarschijnlijk helemaal niet zal zijn of toch in ieder geval na een fusie direct zal veranderen. Naar onze opvatting is er dan ook iets voor te zeggen om eerst de takendiscussie te voeren zodat daarna op basis van de werkelijke, beoogde taken, bevoegdheden en rolopvattingen van de provincie preciezere berekeningen te maken zijn van de effecten van fusie.

De minister van BZK maakt ruimte voor een dergelijk debat, overigens zonder dit debat eerst te willen afwachten alvorens hij overgaat tot de fusie van de drie provincies.¹⁷ Het ligt naar onze opvatting voor de hand om in het licht van deze takendiscussie niet alleen naar de drie provincies te kijken die nu worden gefuseerd, maar juist ook breder in gesprek te treden met de overige provincies in het licht van de op termijn voorziene fusie naar vijf landsdelen. Het gaat daarbij dan niet alleen om de taken die de provincie heeft, maar juist ook om de vraag welke overwegingen ten grondslag liggen aan de verdeling van taken tussen bestuurslagen. Wonen als beleidsdomein kent zowel lokale, als regionale en provinciale opgaven. Wie doet wat is dan een vrij basale, maar daarmee niet minder relevante vraag die ook zomaar tot taakdifferentiatie en daarbij dus tot schaalvariabiliteit kan leiden.¹⁸ En dat niet alleen op verschillende taakvelden of beleidsdomeinen, maar ook nog eens gedifferentieerd naar gebieden. Het is zeer wel denkbaar dat die taakuitoefening in Flevoland echt iets anders is dan in Noord-Holland.

2.3.4 De omgang met aannames en onzekerheden: onder welke voorwaarden?

Wij lezen de rapportage van Decisio/AEF niet als een poging om de vorming van een Noordvleugelprovincie van onomstotelijke cijfermatige onderbouwing te voorzien (zo hebben de opstellers deze ook niet bedoeld), maar om binnen de kaders van alle geldende onzekerheden enige richtinggevendende uitspraken te kunnen doen. Decisio/AEF constateren in hun rapportage zelf al dat het lastig is om naar de toekomst toe voorspellend op te treden. Dat maakt het voor de

¹⁶ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. V.

¹⁷ Minister van BZK (2013), *Procedure Noordvleugelprovincie*, brief aan de Tweede Kamer, 26 maart, kenmerk: 2013-0000265619.

¹⁸ Vergelijk met het pleidooi van de Raad voor het openbaar bestuur in: Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag, p. 37.

onderzoekers lastig om tot conclusies over de mogelijke realisatie van effecten te komen.¹⁹ Immers de conclusies zijn steeds ook met de nodige onzekerheid omgeven. Die onzekerheden, maar ook de mogelijk negatieve effecten van fusie van de drie provincies gaan de onderzoekers geenszins uit de weg. Ze worden zoveel mogelijk benoemd en in ieder geval niet ontkend. Echter, uit de business case zelf spreekt tegelijk een groot vertrouwen over de mate waarin onder bepaalde voorwaarden effecten uiteindelijk ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

De onderzoekers komen in hun rapportage steeds weer tot de conclusie dat 'met in achtneming van voorwaarde X of Y' (bijvoorbeeld bestuurlijke daadkracht en gerichte inzet) de beoogde voordelen inderdaad realiseerbaar zijn.²⁰ Die zekere voorwaarden zijn steeds zo geformuleerd dat niemand het daarmee (op het eerste oog) oneens kan zijn. Niemand zal er bijvoorbeeld iets op tegen hebben dat publieke organisaties bestuurlijke daadkracht tonen, gerichte inzet plegen of professioneel en strak sturen op het behalen van vastgestelde ambities. Hoewel het begrijpelijk is dat onderzoekers voorwaarden noemen waaronder de onzekerheid van hun gesuggereerde effecten minimaal zal zijn, blijft de vraag steeds overeind of het eigenlijk wel te verwachten is dat die specifieke voorwaarden zich ook in de praktijk (in voldoende mate) zullen voordoen en of een fusie eigenlijk wel nodig is om die voorwaarden te kunnen implementeren – ook huidige provincies kunnen strak(ker) sturen. Met andere woorden, hoe realistisch zijn de steeds genoemde voorwaarden eigenlijk? En belangrijker, zijn het niet eerder de gestelde voorwaarden dan de verandering zelf (schaalvergroting, fusie) die de voordelen moeten helpen realiseren? Het op deze manier redeneren leidt maar al te gemakkelijk tot tautologische redeneringen, omdat het altijd mogelijk is te concluderen dat bepaalde voordelen te realiseren zijn, als maar aan zekere voorwaarden wordt voldaan. Tegelijk is het juist dan van belang steeds aandacht te besteden aan de realiteitswaarde van die voorwaarden en de vraag te stellen of de voorwaarden zelf niet belangrijker zijn dan de geïmpliceerde verandering. We geven daarvan een aantal voorbeelden:

- Waar het in pijler 1 gaat om de vraag of zich schaalvoordelen zullen manifesteren benoemen de onderzoekers enkele kanttekeningen die bij een dergelijke vooronderstelling te maken zijn om vervolgens te concluderen dat "... er bij provinciale opschaling schaalvoordelen verwacht kunnen worden maar dat deze alleen gerealiseerd worden als bestuurders, toezichthouders en managers hier nadrukkelijk op sturen".²¹ Hoewel niemand het daar op het eerste gezicht mee oneens zal zijn, is dit in zichzelf toch een opmerkelijke constatering. Als sturing op voordelen een voorwaarde is, kan en zal er dus geen sprake zijn van voordelen die volgen uit schaalvergroting als zodanig. Immers, voordelen komen nu voort uit de nadrukkelijke sturing hierop en volgen dus niet als vanzelf uit de veranderde schaal. De vraag die dit oproept is tenminste of strakke sturing op de betreffende voordelen ook niet heel goed mogelijk zou zijn los van de opschaling en fusie.
- Waar het in pijler 2 gaat om de effecten op de verschillende beleidsterreinen concluderen de opstellen van de business case: "De wijze waarop de samenvoeging bestuurlijk en organisatorisch wordt vormgegeven en de rolopvatting (inhoudelijk, maar ook wat betreft bestuurs- en organisatiecultuur) van het nieuwe landsdeel is mede bepalend voor de aard en

¹⁹ Zie in dat verband ook de respectievelijke conclusies in de hoofdstukken 8 tot en 14 van Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni.

²⁰ Een mechanisme dat in normale verhoudingen 'jumping to conclusions' heet.

²¹ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 17.

omvang van de effecten van samenvoeging”.²² Deze voorwaarde is vanzelfsprekend juist. Gelijktijdig is deze voorwaarde zo breed geformuleerd en bestaat er op dit moment nog zoveel onduidelijkheid over toekomstige taken en rollen dat we precies door deze voorwaarde eigenlijk niet kunnen weten of en zo ja in welke mate de in de business case benoemde effecten zullen optreden.

- Waar het gaat om mogelijke besparingen in het beleid (als verbinding tussen pijler 1 en 2) maken de opstellers van de business case over de bandbreedte daarvan de volgende opmerking: “Let wel: het uiteindelijke besparingsbedrag is een resultaat van politiek-bestuurlijke keuzes, die deels bij het bestuur van de nieuwe provincie liggen, denk daarbij aan dienstverleningsniveaus en deels bij de vorming van de nieuwe provincie gemaakt moeten worden. Denk daarbij aan de bestuurlijke rol van de Noordvleugelprovincie. Er is nader onderzoek nodig (dat buiten het bestek van deze Business Case ligt) om uitspraken te kunnen doen over de haalbaarheid, invulling en gevolgen voor de kwaliteit van uitvoering.”²³ Dat is feitelijk juist, maar kan dus even zo goed betekenen dat er helemaal geen besparingen worden gerealiseerd als de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken andere keuzes over bijvoorbeeld dienstverleningsniveaus maken dan de opstellers van de business case nu veronderstellen. Dat maakt de inschatting van mogelijk besparingspotentieel toch tenminste nogal kwetsbaar.

Wij kunnen op basis hiervan dan ook niet om de constatering heen dat het in eerste instantie niet de benoemde en met alle voorbehoud ingeschatte effecten zelf zijn, die hier kritisch moeten worden bezien, maar de met voorwaarden omklede inschattingen dat deze effecten zich ook daadwerkelijk zullen voordoen. Op basis van de ruime onzekerheidsmarges die in de voorwaarden besloten liggen zijn daar duidelijke vraagtekens bij te plaatsen. Dat is belangrijk omdat uiteindelijk bij de doorvertaling van de business case in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp juist die onzekerheidsmarges steeds meer naar de achtergrond verdwijnen.²⁴

2.3.5 Leidt schaalvergroting wel tot kostenbesparingen?

De opstellers van de business case werken in hun rapportage vanuit de algemene veronderstelling dat schaalvergroting leidt tot schaalvoordelen en die aanname laat zich ook in het beleid van het huidige kabinet herkennen. Kostenbesparing is een belangrijk onderdeel van de schaalvoordelen die met de fusie van provincies wordt beoogd. De vermindering van het aantal provincies zou volgens het kabinet tot een bezuiniging moeten kunnen leiden van structureel 75 miljoen euro.²⁵

De redeneerlijn die hier wordt gevolgd, is dat kostenbesparingen in het logisch verlengde liggen van (eventueel te realiseren) efficiency voordelen bij schaalvergroting.²⁶ Dat is evenwel bij nader inzien helemaal niet zo vanzelfsprekend. Bij schaalvergroting neemt de complexiteit van de organisatie en van de opgaven toe, zo laat de ervaring bij onder meer gemeentelijke herindeling zien. Zelfs als taken dan efficiënter worden uitgevoerd kunnen de totale kosten hierdoor nog toenemen. Het is dus zeker niet ondenkbaar dat gefuseerde organisaties – zelfs als ze de facto efficiënter werken – duurder zijn

²² Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. VI.

²³ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 65.

²⁴ Zie ook hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting op deze constatering.

²⁵ VVD en PvdA (2012), *Bruggen slaan: Regeerakkoord VVD en PvdA*, Den Haag, p. 44.

²⁶ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 15.

dan hun voorgangers.²⁷ Meerkosten hebben dan onder meer te maken met de kosten die nodig zijn om de professionaliseringslag te maken naar het gewenste kwaliteit- en voorzieningenniveau.²⁸ Het is een politieke afweging om te bepalen of een fusie die extra kosten waard zal zijn.

De vraag of de beoogde voordelen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit zich voordoen bij schaalvergroting door fusie kwalificeren de opstellers van de business case als een kwestie van believers versus non-believers: “Er zijn de ‘believers’ die van mening zijn dat schaalvoordelen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit goede redenen zijn voor fusies. De ‘non-believers’ zullen wijzen op nadelen, die te maken hebben met de grootte van organisaties (afstand uitvoering-management), dat potentiële voordelen bij fusies vaak niet bereikt worden of met effecten die te maken hebben met veranderingsprocessen in het algemeen (verhoogd ziekteverzuim, verminderde arbeidstevredenheid)”.²⁹

Naar ons inzicht is het realiseren van voordelen via opschaling door fusie evenwel niet zozeer een kwestie van believers en non-believers, als wel van het verwerven van voldoende inzicht in de omstandigheden waaronder beoogde schaalvoordelen of kostenbesparingen nu eigenlijk (al dan niet) te realiseren zijn.³⁰ In zijn beschouwing van de interbestuurlijke verhoudingen stelt de Raad van State onomwonden: “Voor de stelling dat recente gemeentelijke herindelingen tot besparingen hebben geleid, ontbreekt empirisch bewijs. Het is daarom onverstandig bezuinigingen te verwachten wanneer gemeenten samengaan”.³¹ Voor een eventuele suggestie dat dit bij provincies anders zou zijn, ontbreekt wat ons betreft in de business case de grondslag.

2.3.6 Leidt schaalvergroting wel tot minder bestuurlijke drukte?

Aan de ‘business case’ ligt daarnaast ook de aanname ten grondslag dat schaalvergroting leidt tot minder bestuurlijke drukte.³² De redenering hierbij is dat het aantal externe overlegstructuren afneemt door de provincies samen te voegen. Daarbij wordt echter geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat interne afstemmingsoverleggen, of de overbrugging van de toegenomen afstand tot bijvoorbeeld maatschappelijke partners die bestuurlijke drukte ook zomaar weer kunnen doen toenemen. Sterker nog: bestuurlijke drukte laat zich niet zo maar koppelen aan een bepaalde optimale schaal. Er bestaat geen specifieke schaal op basis waarvan we bestuurlijke drukte als laag, gemiddeld of hoog zouden kunnen inschatten vanwege het benodigd overleg. Het gegeven dat een Noordvleugelprovincie minder bestuurders kent, terwijl de opgave wel het gebied van drie

²⁷ Derksen, W. (2013), Wat kan de wetenschap Ronald Plasterk leren over bestuurlijke reorganisatie, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Kenniskamer: modernisering van de bestuurlijke inrichting*, Den Haag, juli, p. 15-26.

²⁸ Vergelijk met: Twist, M. van, M. Schulz, M. van der Steen, J. Ferket en J. Scherpenisse (2013), *Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling: Een nadere analyse van twaalf Limburgse herindelingen*, Den Haag: NSOB.

²⁹ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 20.

³⁰ Vergelijk bijvoorbeeld: Allers, M.A. (2010), Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op, in: *ESB*, 95(4586) en Planbureau voor de Leefomgeving (2013), *Schaalvergroting in de corporatiesector*, Den Haag.

³¹ Raad van State (2013), *Het kán beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, p. 93.

³² Het venijn van de door de opstellers van de business case en door de minister van BZK in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel gebruikte argumentatie ligt op dit punt al besloten in het concept ‘bestuurlijke drukte’ zelf. Wanneer we spreken over de noodzaak tot bestuurlijke afstemming is dat niet in zichzelf verkeerd, maar zodra we het bestuurlijke drukte noemen, vormt het een probleem. Bestuurlijke drukte is daarmee een *performatief* woord en iedere bestuurder die beleid maakt om de bestuurlijke drukte terug te brengen, kan alleen al daardoor rekenen op steun voor zijn plannen zonder dat daarmee ook maar iets gezegd is over noodzakelijkheid ervan.

voormalige provincies bestrijkt, zal per definitie maken dat de *beleefde* bestuurlijke drukte hoog blijft. Het belang van afstemming met netwerkpartners en medeoverheden ook op bestuurlijk niveau wordt niet kleiner, maar juist in tijden van een terugtrekkende en zich op haar taken bezinnende overheid alleen maar groter.

2.3.7 Wat is de conclusie als de conclusie ontbreekt?

De ‘Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie’ heeft opvallend genoeg geen conclusie. Dat wil zeggen, de opstellers van de business case trekken conclusies per pijler, maar geven niet aan hoe in de samenhang daartussen meer omvattende conclusies zijn te trekken. In de business case worden twee pijlers onderscheiden, maar het verband ertussen wordt niet gelegd.³³ Het rapport over de business case brengt de besparingen op apparaatslasten en de economisch-maatschappelijke effecten op verschillende beleidsterreinen niet met elkaar in verband. Daarmee lijkt het alsof het voor de realisatie van beleidseffecten (pijler 2) niet uitmaakt welke samenvoegingsvariant (pijler 1) uiteindelijk gekozen gaat worden. Die suggestie lijkt ons niet terecht.

Samenvoegingsvariant B (p. 30) uit de business case bijvoorbeeld veronderstelt dat regioteams die snel kunnen schakelen en voldoende mandaat hebben direct op kwesties kunnen inspelen en regionaal maatwerk kunnen leveren zonder dat daarvoor een beslissing van ‘centraal’ nodig is. Schaalproblemen zouden daarmee worden opgelost, omdat niet ieder probleem dezelfde schaal heeft. Samenvoegingsvariant C (p. 30/31) veronderstelt vervolgens dat door het centraliseren van zowel bestuur als ambtelijke organisatie maximaal geprofiteerd kan worden van schaalvoordelen, waarbij het risico bestaat dat partners in de regio vinden dat de provincie op te grote afstand terecht is gekomen. Wat in het rapport vervolgens onbenoemd blijft, is de vraag of specifieke beleidsterreinen nu juist meer of minder gebaat zijn bij centralisering. Voor de effectiviteit op specifieke beleidsterreinen doet het er toe of de provinciale organisatie in regioteams is georganiseerd en dichtbij is, of juist op grotere afstand staat. Nog los van de specifieke (al dan niet positieve) financiële gevolgen in termen van apparaatskosten is het niet ondenkbaar dat op bepaalde beleidsterreinen problemen ontstaan in de uitvoering als gevolg van gekozen organisatievormen. Voor een goede uitoefening van provinciale taken achten wij die organisatievorm dan ook bijzonder relevant voor de beleidseffectiviteit. Eens te meer daar problemen in de beleidsuitvoering als gevolg van een mismatch in de organisatievorm op termijn ook bijzonder kostbaar kunnen worden door de inzet van bijvoorbeeld hulpconstructie of benodigde inhuur.

De achterliggende kwestie is hier natuurlijk dat de drie provincies heel verschillend zijn. Er is geen sprake van het samenvoegen van drie gelijke of zelfs maar gelijksoortige provincies. Hoewel de drie provincies formeel dezelfde taken hebben, verschilt het per provincie hoe omvangrijk de taak is, hoe die wordt uitgevoerd en hoe de provincie zich daarin verhoudt tot gemeenten, maatschappelijke organisaties, burgers en bedrijven. Het gegeven dat in de ‘business case’ de verbinding tussen beleidseffectiviteit en apparaatslasten ontbreekt, is een gemis. Het in verbinding brengen van beide zou naar ons idee direct gevolgen hebben voor zowel de veronderstelde besparingen op apparaatslasten als op de gesuggereerde beleidseffecten.

³³ Dit verband wordt door de minister van BZK wel gelegd in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp, maar alleen in kwantitatieve zin door de mogelijke besparingen op apparaatslasten en programma-uitgaven bij elkaar op te tellen. Zie: Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 3. Op de betekenis van de hier door de minister gemaakte keuze komen we in hoofdstuk 3 nog uitgebreid terug.

Het gegeven dat de business case geen overall conclusie trekt, maakt dat iedereen er zijn eigen conclusie aan kan verbinden. Dat is zeker geen denkbeeldige of hypothetische kwestie; het gebeurt ook écht. De minister van BZK doet dat bijvoorbeeld zelf in de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp, als hij tot de conclusie komt dat er in totaal 70 miljoen euro bezuinigd kan worden door de samenvoeging van de provincies. Deze optelsom van verschillende onvergelijkbare bedragen wordt niet gemaakt in de business case zelf, maar de ruimte ertoe ontstaat, omdat het rapport niet concludeert wat dan wel het juiste te verwachten bedrag aan besparingen is, of onomwonden durft vast te stellen dat een dergelijk bedrag nu eenmaal niet te noemen valt.

2.4 Bevindingen: kritiseerbare aannames en onvoldoende scherp benoemde kwesties

In dit hoofdstuk hebben we een eerste beschouwing gegeven over de aannames die aan de business case ten grondslag liggen en de onzekerheden die hieruit bij nader inzien voortvloeien. Zo draagt schaalvergroting niet direct bij aan vermindering van bestuurlijke drukte. Bovendien leidt schaalvergroting ook zeker niet vanzelf tot kostenbesparing, zelfs niet als de beoogde efficiencywinst wordt gerealiseerd (onder meer omdat bij opschaling ook de complexiteit van de organisatie en de opvagen toeneemt). Dat zijn wel aannames die de basis vormen voor zowel de business case als het hierop voortbouwende wetsvoorstel. Door de discussie hierover af te doen als een kwestie van *believers* en *non-believers*, zoals in de rapportage over de business case gebeurt, verdwijnt naar de achtergrond waar het echt om gaat, namelijk een gedegen en gedragen afweging ten aanzien van de bestuurlijk organisatie in Nederland. En dat is per definitie overigens een politieke afweging die breder gaat dan alleen het streven naar organisatorische optimalisatie.

Uit onze analyse komen verschillende kwesties naar voren, die voor een vervolg van het debat over de Noordvleugelprovincie van essentieel belang zijn en die in de huidige 'business case' buiten de orde zijn verklaard of onvoldoende scherp worden benoemd.

Zo verdwijnt door de opstelling van de 'business case' als instrument voor afweging het wezenlijk politieke karakter van een fusie tussen drie provincies naar de achtergrond en is het 'reframen' ervan in die termen heel goed op te vatten als een poging om van die fusie een schijnbaar technische kwestie te maken van schaaloptimalisatie en bedrijfsvoeringsopbrengsten. De business case in zijn huidige vorm is – ondanks het voorvoegsel 'maatschappelijk' - met name gericht op bestuursinterne waarden (bedrijfsvoering, effectiviteit, efficiëntie, schaaloptimalisatie). Het draait om besparingen voor de overheid en zelfs de effecten voor de samenleving worden neergezet als voordelen die in termen van besparingen op aantallen overleggen kunnen worden behaald door de overheid zelf. Door deze focus op schaaloptimalisatie, beleidseffectiviteit en efficiëntie wordt maar al te gemakkelijk over het hoofd gezien dat ook andere waarden moeten meewegen bij de keuze om provincies (al dan niet) te laten fuseren die te maken hebben met bijvoorbeeld identiteit, draagvlak, legitimiteit en democratisch gehalte.

De business case is onderdeel van een doelredenering en dient ertoe de in het regeerakkoord reeds gemaakte keuze tot opschaling te legitimeren, te objectiveren en te onderbouwen. Door de vorming van een Noordvleugelprovincie als enig denkbare optie tot uitgangspunt te nemen blijven alternatieven buiten beschouwing die mogelijk niet alleen tot beter bestuur en effectiever beleid zouden kunnen leiden, maar ook nog eens een grotere efficiëntie zouden kunnen betekenen.

Verder maakt de conditionele wijze van redeneren die in de business case gevolgd wordt dat het ongelijk van de onderzoekers onmogelijk is aan te tonen, omdat steeds niet de verandering zelf

(opschaling, fusie) het succes moet brengen maar de kwesties die hiervoor voorwaardelijk zijn en die tegelijk ook als mogelijk/aanwezig verondersteld worden (strakke sturing, helderheid over taken, specifieke rolinvulling). Of schaalvoordelen bij fusie ook daadwerkelijk te realiseren zijn, is volgens de business case afhankelijk van onder meer om de precieze vormgeving van de samenvoeging, de uiteindelijk gekozen rolopvatting van bestuurders en de concrete invulling van toekomstige taken en bevoegdheden van de nieuwe provincie. En precies daarover bestaat nu allemaal geen helderheid. Welke conclusies moeten bestuurders hieraan dan verbinden voor politieke besluitvorming?

Naar ons idee is het zaak deze elementen scherper te betrekken in de veel breder dan alleen *bestuurlijk-organisatorische* afwegingen die gelden in het *politiek-maatschappelijke* debat over schaalvergroting in het middenbestuur in het algemeen en schaalvergroting in de Noordvleugel in het bijzonder. In hoofdstuk 4 werken we dat nader uit. Eerst gaan we hierna dieper en preciezer in op de door Decisio/AEF in respectievelijke pijler 1 en 2 gepresenteerde effecten van de fusie.

3. Observaties over de verwachte effecten van fusie

3.1 Een nadere beschouwing van pijler 1

3.1.1 Kwetsbaarheden in de aanpak van de 'business case'

Decisio/AEF hebben er in de 'business case' voor gekozen om in pijler 1 te werken met een 'macro aanpak' waarin op basis van realisatiecijfers wordt gewerkt en niet van onderop verschillende apparaatskosten en de effecten op de inkomsten en uitgaven worden opgebouwd, want "...zo zouden de onzekerheden die op verfijnd niveau bestaan vergroot worden op het geaggregeerd niveau".³⁴ Er wordt op hoofdlijnen gekeken en op basis daarvan worden bandbreedtes vastgesteld. Dat vergroot het realiteitsgehalte, zo is de opvatting van opstellers van de business case.

De belangrijkste kwestie in relatie tot deze aanpak is dat door te werken op geaggregeerd niveau onduidelijk blijft welke taken er in welke provincies op welke manier worden uitgevoerd. De provincies hebben formeel en juridisch gezien vanzelfsprekend allemaal dezelfde taken, maar iedere provincie gaat daar uiteindelijk anders mee om. Per provincie verschilt bijvoorbeeld de omvang van de opgave, het verzorgingsgebied, de (politieke) ambitie en de rol van andere overheden.

Met andere woorden, door juist wel van onderop te bezien hoe de capaciteit in de provinciale apparaten is verdeeld over bepaalde taken, kan duidelijk worden dat het zeker niet vanzelfsprekend aannemelijk is dat fusie leidt tot schaalvoordelen. Bijvoorbeeld ook omdat door de gebruikte methoden de relatie met de kwaliteit van de beleidsuitvoering uit het oog wordt verloren. Als een huidige provincie voor de uitvoering van bepaalde taken momenteel te weinig capaciteit heeft en daardoor de taken weliswaar goedkoop maar tegelijk eigenlijk niet naar behoren kan uitvoeren, geeft het werken op basis van realisatiecijfers juist geen passend beeld.

3.1.2 Reflecties over de verwachte besparingen

Omvang fusieorganisatie afhankelijk van complexiteit opgaven en ambities?

Decisio/AEF voorzien in de business case niet alleen schaalvoordelen, zij verwachten ook besparingen als gevolg van die schaalvoordelen. Deze besparingen uiteten zich in kleinere ambtelijke organisaties (een afname van het aantal fte). Zij maken de mate waarin schaalvoordelen optreden vervolgens wel afhankelijk van bijvoorbeeld de mate waarin er door het management wordt gestuurd op schaalvoordelen en de politieke ambities die er zijn. De vraag is dan in welke mate dergelijke factoren ook verschil maken voor de omvang van organisaties. Meerjarig benchmarkonderzoek onder Nederlandse gemeenten laat in dat verband zien dat organisaties met grotere opgaven, grotere complexiteit en grotere ambities ook relatief grotere apparaten kennen dan kleinere organisaties.³⁵ De ambtelijke organisaties zijn dan ook niet alleen in absolute termen groter, ze zijn ook relatief, dus afgezet tegen de inwoneraantallen, groter van omvang.

³⁴ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 20.

³⁵ De hier gepresenteerde inzichten zijn afkomstig uit meerjarig benchmarkonderzoek van Bureau Berenschot per datum 9 augustus 2013. De benchmark van Bureau Berenschot loopt sinds 2001. Er zijn inmiddels ruim 300 gemeenten in opgenomen. Uit de benchmark blijkt bovendien dat de vier grote steden (die vanzelfsprekend in hun opgaven, complexiteit en ambities groter zijn dan de andere Nederlandse gemeenten) bijna twee keer zoveel ambtenaren in dienst hebben (per 1000 inwoners) dan andere 100.000+ gemeenten. Zie daarvoor ook: Berenschot (2012), *Benchmark ambtelijke apparaat gemeente Amsterdam*, Utrecht.

Ook bij provincies spelen dergelijke factoren, zoals de omvang van de organisatie, de complexiteit van opgaven en de ambitieniveaus een rol. Anders dan bij gemeenten is er echter een minder evenredig verband tussen grootte (aantal inwoners) en omvang van de organisatie. De omvang varieert sterk: van ruwweg 300 tot 2.000 fte. Belangrijk is evenwel dat er geen direct verband is tussen het aantal inwoners en de omvang van de organisatie. De Raad voor de Financiële Verhoudingen constateert in 2009 dat provincies veel beleidsmatige speelruimte hebben en dat het sommige provincies bovendien financieel 'voor de wind' is gegaan. "Hierdoor valt moeilijk te traceren of bepaalde structuurkenmerken samenhangen met een gewenst bodemniveau van voorzieningen."³⁶

Het voorgaande betekent dat bij het berekenen van mogelijke fusievoordelen niet zondermeer conclusies kunnen worden getrokken op basis van kwantitatieve gegevens (op basis van een macro-aanpak zoals de opstellers van de business case die hebben gebruikt). Verschillen in omvang tussen de drie provincies kunnen namelijk heel goed samenhangen met verschillen in de profielen van de provincies, zoals een verschil in ambitie, specifieke kenmerken van het verzorgingsgebied (fysieke en sociale structuur) en financiële ruimte. Gevolg is dat het takenpakket en het dienstverleningsniveau tussen provincies kunnen verschillen. Daarmee zou bij een goede vergelijking tussen provincies en ook bij een berekening van fusievoordelen van die provincies terdege rekening gehouden moeten worden. Bij de opstelling van de business case is dat niet gebeurd.

Schaalvoordelen of geen schaalnadelen?

Een belangrijke drijfveer voor fusies is de aanname dat zich schaalvoordelen zullen voordoen. Op voorhand wordt vaak verondersteld dat een fusie 'automatisch' kostenvoordelen oplevert en dan niet alleen in de zin van meer efficiëntie (wat ook hogere kosten met meer kwaliteit kan betekenen), maar juist ook in de betekenis van besparingen. In de praktijk blijkt er een duidelijk verschil te bestaan in het verband tussen de organisatieomvang en de overhead zoals politici, bestuurders en managers die doorgaans verwachten (hoe groter de organisatie hoe lager de overhead), de wetenschappelijke theorie die veronderstelt (afname tot een bepaald minimum en daarna weer toename) en de praktijk van publieke organisaties die laat zien (afname tot een bepaald minimum en daarna constant). En dat minimum wordt veel sneller bereikt dan verwacht, namelijk al bij ongeveer driehonderd arbeidsplaatsen zo blijkt uit onderzoek onder Nederlandse gemeenten en publieke organisaties.³⁷

Dit betekent dat kleine organisaties schaalnadelen kunnen hebben en dat er voor grotere organisaties in de praktijk niet zozeer sprake is schaalvoordelen maar meer van het niet meer optreden van schaalnadelen. Dit betekent vanzelfsprekend ook dat de omgekeerde redenering zich voor kan doen. Organisaties die krimpen en kleiner worden kunnen op enig moment weer schaalnadelen gaan ondervinden. Overigens ligt het in de lijn der verwachting dat schaalnadelen zich bij provincies pas bij een kleinere omvang gaan voordoen dan bij gemeente het geval is. Gemeenten hebben immers een aanzienlijk meer gedifferentieerd takenpakket dan provincies.

³⁶ Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhoudingen tussen rijk en provincies*, Den Haag, p. 42.

³⁷ Afkomstig uit en onderbouwing in: Huijben, M. (2011), *Overhead gewaardeerd: verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*, Groningen: University of Groningen (dissertatie).

Dit brengt naar ons idee overigens een invalshoek naar voren die tot nu toe in het debat over de eventuele fusie tussen de drie provincies ontbreekt, namelijk de kwetsbaarheid van de huidige organisaties. Decisio/AEF becijferen de actuele omvang van de organisatie van de provincie Flevoland op 325 fte, tegen respectievelijk 1.075 fte in Noord-Holland en 686 fte in Utrecht.³⁸ Aangezien de tendens van de afgelopen jaren er een is van krimp ten aanzien van het aantal arbeidsplaatsen (die overigens in belangrijke mate ook is ingegeven door de uitplaatsing van arbeidsplaatsen naar de nieuw gevormde RUD's), dient te worden opgemerkt dat voor sommige provincies op enig moment en bij een verder ongewijzigd beleid en inkomstenniveau een grens nadert waar mogelijke schaalnadelen aan relevantie beginnen te winnen.³⁹ Hetgeen op zichzelf overigens nog geenszins hoeft te leiden tot enige vorm van bestuurlijke fusie, maar ook juist aanleiding kan zijn om bijvoorbeeld via de opcenten de inkomsten te verhogen of op specifieke thema's met andere provincies tot vormen van samenwerking te komen – binnen maar desgewenst ook buiten het verband van de Noordvleugel.

Programmabesparingen: inzet of uitkomst?

In hoofdstuk 7 van de business case behandelen Decisio/AEF de bandbreedte van mogelijke besparingen op de programma-uitgaven van de Noordvleugelprovincie. De mogelijke besparingsruimte wordt berekend op basis van onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen uit 2009.⁴⁰ Ten behoeve van dat advies is door Cebeon onderzoek gedaan naar de inkomsten en uitgaven van provincies in 2007.⁴¹ Het onderzoek liet zien dat provincies hun taken voor 597 miljoen euro meer uit eigen inkomsten zouden kunnen bezuinigen dan destijds het geval was. Er was met andere woorden ruimte om 597 miljoen euro aan het provinciefonds te onttrekken. Dit getal is door provincies zelf altijd betwist.⁴² Uiteindelijk leidde dit tot een soort compromis waarbij het provinciefonds met 300 miljoen euro is gekort.⁴³

Decisio/AEF stellen in het rapport op basis van de cijfers van Cebeon over 2007 dat er *dus* nog een mogelijke besparingsruimte in het provinciefonds aanwezig is van een kleine 300 miljoen euro (de becijferde 597 miljoen minus de reeds ingeboekte korting van 300 miljoen). Door dit bedrag om te rekenen naar de drie provincies en te corrigeren voor efficiëntievoordelen op de apparaatslasten en het wegvallen van tweemaal de vaste voet, blijft volgens de opstellers een bandbreedte aan mogelijke besparingen over van 69 tot 77 miljoen euro. Omwille van onder andere de toegenomen ontwikkelingstaken van provincies, het risico op dubbeltellingen en grote dynamiek in taken en uitgaven van provincies sinds 2007 maken dat de opstellers van de business case kiezen voor wat zij “een voorzichtige bandbreedte” noemen van 0 tot 40 miljoen euro.⁴⁴

Bovendien stellen zij: “Let wel: het uiteindelijke besparingsbedrag is een resultaat van politiek-bestuurlijke keuzes, die deels bij het bestuur van de nieuwe provincie liggen, denk daarbij aan

³⁸ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 33.

³⁹ Vergelijk met: IPO (2011), *Personeelsmonitor provincies 2011*, Den Haag, p. 4 en IPO (2012), *Personeelsmonitor provincies 2012*, Den Haag, p. 4.

⁴⁰ Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhoudingen tussen Rijk en provincies*, Den Haag.

⁴¹ Cebeon (2009), *Onderzoek omvang en verdeling Provinciefonds*, Amsterdam.

⁴² Het onderzoek zou bijvoorbeeld een kapitale fout bevatten door in de berekeningen uit te gaan van het jaar 2007, omdat juist in dat jaar enkele provincies eenmalig een fors dividend van Essent ontvingen.

⁴³ Nadere toelichtingen in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Nieuw verdeelmodel provinciefonds*, brief aan de Tweede Kamer, kenmerk 2011-2000112008, 29 maart 2011.

⁴⁴ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 65.

dienstverleningsniveaus en deels bij de vorming van de nieuwe provincie gemaakt moeten worden. Denk daarbij aan de bestuurlijke rol van de Noordvleugelprovincie. Er is nader onderzoek nodig (dat buiten het bestek van deze Business Case ligt) om uitspraken te kunnen doen over de haalbaarheid, invulling en gevolgen voor de kwaliteit van uitvoering.⁴⁵ De 0 tot 40 miljoen besparingspotentieel betekent daarmee feitelijk een ingreep in de bestuurlijke autonomie en daarmee ook de dienstverleningsniveaus van de toekomstige provincie.

Aangezien de originele data van 2007 al omstreden waren en de opstellers van de business case niet nader toelichten op grond waarvan hun schatting van 0 tot 40 miljoen realistisch lijkt, is de enige hier passende constatering dat nadrukkelijk in twijfel moet worden getrokken in hoeverre de bandbreedte op programmabesparingen eigenlijk terecht is en in hoeverre die in de praktijk daadwerkelijk gerealiseerd kan of zal worden. *Daar komt nog bij dat de gebruikte cijfers op geen enkele manier verband houden met een eventuele fusie van de drie provincies.* De gesuggereerde besparingen zijn niet het eventuele gevolg van fusie en zouden in principe – als en voor zover de berekening terecht is – dus ook in de huidige provincies gerealiseerd moeten kunnen worden. Dit erkennen de opstellers van business case overigens zelf ook, waarbij zij stellen: “Het behalen van dit potentieel is waarschijnlijker naarmate de Noordvleugelprovincie meer bestuurlijke bevoegdheden krijgt. Deze bandbreedte ligt tussen 0 en € 40 miljoen, maar kan niet zonder meer als effect van de fusie beschouwd worden. Bovendien is deze besparing verbonden aan een verlaging van het dienstverleningsniveau van de Noordvleugelprovincie”.⁴⁶ Dit suggereert andermaal dat het verstandig zou zijn de discussie over taken en bevoegdheden van een Noordvleugelprovincie te voeren voordat deze feitelijk wordt gerealiseerd. De vraag die hier resteert is of de gesuggereerde besparingen dan de *inzet* zijn voor de fusie nu blijkt dat ze gezinszins kunnen worden gezien als de *uitkomst* daarvan.

3.2 Een nadere beschouwing van pijler 2

3.2.1 Kwetsbaarheden in de aanpak van de ‘business case’

De opstellers geven in de business case aan dat het door de beperkte doorlooptijd niet mogelijk was om alle beleidsterreinen van de provincie volledig te onderzoeken. Zij hebben ten behoeve van de business case met experts gesproken die de provinciale beleidsvelden kennen, per beleidsveld één casus met meer diepgang onderzocht om vervolgens in gesprekken te toetsen in welke mate het te verwachten is dat de in die casus genoemde effecten ook elders in het beleidsterrein zullen optreden.

Dit betekent dat de casus in dit onderzoek feitelijk zijn geselecteerd op basis hun heterogeniteit. Methodologisch gezien is het op basis van aldus geselecteerde casus uitsluitend mogelijk om een diversiteit van mogelijke effecten te laten zien, zonder dat daarmee enige generalisatie mogelijk is naar totalen van te verwachten effecten.⁴⁷ Het is dan ook opvallend te zien dat de opstellers van de business case juist wel proberen om tot een dergelijke generalisatie te komen, ook al gezien de wijze waarop de casus in het onderzoek zijn geselecteerd. De opstellers van de business case stellen

⁴⁵ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 65.

⁴⁶ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. ii.

⁴⁷ Zie voor uitgebreide methodologische onderbouwing van onderzoek naar casus studie: Yin, R.K. (2003), *Case Study Research: Design and Methodes*, 3rd Edition, Applied Social Research Methodes Series, Volume 5, London: Sage Publications.

daarover het volgende: “De cases die in het onderzoek zijn uitgewerkt, zijn niet willekeurig geselecteerd. We hebben drie selectiecriteria gebruikt. Ten eerste hebben we gezocht naar cases in de belangrijkste werkvelden van de provincies. Het tweede selectie criterium was dat de case gebaat zou kunnen zijn bij het verdwijnen van de provinciegrenzen, met andere woorden dat er effecten te verwachten zijn bij de case. In veel gevallen betrof het daarom projecten die provinciegrens-overschrijdend zijn. Ten derde hebben we binnen de beleidsvelden gezocht naar cases die zoveel mogelijk illustratief zijn voor een belangrijk deel van het werk van de provincies in het betreffende beleidsveld.”⁴⁸ De belangrijkste kanttekening bij deze selectiecriteria is dat casus zijn geselecteerd die de facto juist niet representatief zijn voor het provinciale werk, omdat veel werkzaamheden van de provincie gewoon binnen de provinciale grenzen worden uitgevoerd. Bovendien is gezocht naar casus waarin volgens de onderzoekers blijkbaar positieve effecten van herindeling te verwachten zouden zijn (die baat zouden hebben bij het verdwijnen van provinciale grenzen).

De opstellers van de business case constateren over hun aanpak: “We zijn er echter wel van overtuigd dat we met de combinatie van casuïstiek, literatuurstudie en expert opinions (interviews) een goed beeld kunnen schetsen van de effecten van een samenvoeging van de drie provincies.” Wij stellen vast dat op basis van de hiervoor geschetste methodologische keuzes deze constatering nogal kwetsbaar en vrij eenvoudig kritiseerbaar is.⁴⁹

3.2.2 Reflecties over de te verwachten beleidseffecten

In de hoofdstukken 8 tot en met 14 werken Decisio/AEF een aantal beleidsterreinen nader uit. In die uitwerking valt op dat er vooral veel aandacht is voor de invulling die elk van de drie provincies zelfstandig geven aan deze beleidsterreinen. Kern is daarbij steeds dat de provincies elk invulling geven aan hun eigen beleid, op basis van eigen afwegingen en vooral ook op basis van gebiedseigen behoeften en kenmerken. Door het al dan niet fuseren van de provincies zullen de kenmerken en behoeften binnen elke voormalige provincie of regio niet veranderen: de wegen, natuurgebieden, bedrijventerreinen en woningbouwopgaven zijn na de fusie exact dezelfde. De opstellers van de business case suggereren desalniettemin dat door fusie steeds voordelen zijn te realiseren, zonder dat duidelijk wordt wat daarvoor nu precies de onderbouwing vormt. We demonstreren dat aan de hand van een aantal voorbeelden, waarbij valt op te merken dat ook in de andere beleidsvelden die in de business case zijn uitgewerkt vergelijkbare kwetsbaarheden te constateren zijn.

- a. Als het gaat om ruimtelijke ordening (met als voorbeeld woningbouw) stellen de onderzoekers dat het samenvoegen van de provincies kansen biedt om op effectieve en efficiënte wijze invulling te geven aan de ruimtelijke opgaven in het kerngebied Amsterdam-Almere-Utrecht, waarbij zij gelijktijdig stellen dat juist in dat gebied al op vrijwillige basis goed wordt samengewerkt en de drie provincies er ook nog heel verschillende oriëntaties op nahouden wanneer het gaat om dit gebied. In hun woorden: “Noord-Holland heeft een beperkte relatie met Flevoland, Flevoland oriënteert zich ook op Overijssel en Gelderland kijkt en Utrecht kijkt ook naar Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant”.⁵⁰ Waarmee de opstellers van de business case toch in ieder geval de schaalvariabiliteit tussen verschillende vraagstukken benadrukken.

⁴⁸ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 26.

⁴⁹ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 26.

⁵⁰ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 78.

- b. Als het gaat om verkeer en vervoer stellen de onderzoekers dat er weinig grensoverschrijdende vraagstukken zijn tussen de drie provincies, maar dat in de onderzochte casus van de N201 de planvorming beter had kunnen lopen als die in de hand van één provincie was geweest. Hoewel daarbij meteen ook wordt geconstateerd dat dit zeker nog geen garantie zou zijn geweest dat het ook echt feitelijk anders was gelopen met de planvorming rondom de N201, omdat de aard van de weg in Noord-Holland gewoon een hele andere is dan in Utrecht. Het is met name de grensoverstijgende afstemming tussen de Metropoolregio Amsterdam en Utrecht die hier volgens de onderzoekers in positieve zin had kunnen uitwerken.
- c. Als het om openbaar vervoer gaat, liggen de mogelijkheden voor efficiëntievoordelen volgens de onderzoekers vooral op het gebied van het afstemmen of samenvoegen van concessiegebieden. Interessant genoeg constateren de onderzoekers ook dat Flevoland nu reeds een concessiegebied vormt met Overijssel onder de naam IJsselmond. Dat zou volgens hen ook kunnen blijven bestaan. Het blijft precies daardoor onduidelijk waarom het herzien van concessiegebieden nu een herindeling van drie provincies rechtvaardigt.⁵¹
- d. Als het gaat om het thema economie sluiten de provincies volgens de business case nu nog vooral aan op het topsectoren beleid van het rijk. Zij zijn volgend en faciliterend. Volgens de onderzoekers lijkt er gezien het grote aantal gremia en boards wel behoefte te zijn aan meer economische beleidsregie, waarbij het dan wel belangrijk is dat een Noordvleugelprovincie, om kansen te benutten, met de juiste instrumenten en ook financiële middelen wordt geëquipeerd. Dit echter is weer niet afhankelijk van een eventuele fusie. De opgevoerde Plabeka casus laat bovendien zien dat op het gebied van bedrijven- en kantoorlocaties al goed wordt samengewerkt en dat een fusieprovincie in dit geval waarschijnlijk ook niet tot nog betere resultaten had geleid.

Alles overziend constateren wij dat de onderbouwing voor de beleidsmatige meerwaarde van de fusie toch bijzonder kwetsbaar en kritiseerbaar is en zelfs wat vergezocht lijkt als basis voor politieke besluitvorming. Algemene aannames en ideeën over meer effectiviteit en efficiëntie voeren in de onderbouwing de boventoon en zijn van dergelijke aard dat eventuele voordelen zich even zo goed niet kunnen voordoen of zich ook kunnen voordoen los van de fusie.

Onduidelijk is waarom de potentiële voordelen die de onderzoekers noemen potentiële voordelen zijn van samenvoeging op bestuurlijk niveau (die fusie wordt immers in pijler 1 voorgestaan) en waarom die voordelen zich niet ook bij andere varianten zouden voordoen (bijvoorbeeld bij vergaande samenwerking tussen zelfstandige provincies of bij ambtelijke fusie in plaats van bestuurlijke fusie van de drie provincies). Ook blijft onduidelijk waarom de potentiële voordelen (c.q. de nadelen van de huidige structuur) dermate zwaar wegen dat ze belangrijker zijn dan alles wat er op dit moment zichtbaar al heel goed gaat in de drie provincies.

De opstellers van de business case benadrukken vooral dat fusie leidt tot minder afstemming tussen provincies onderling als er nog maar één provincie over is: er kan op allerlei domeinen worden volstaan met nog slechts één beleidsplan dat dan ook niet meer met zoveel buurprovincies hoeft te

⁵¹ Vergelijk in dit verband ook de strijdige verhouding tussen de beoogde meerwaarde van schaalvergroting in concessieverlening bij grotere provincies met de parallelle ontwikkeling van regionale vervoersautoriteiten bijvoorbeeld voor de regio Amsterdam/Almere.

worden afgestemd waar het de grenzen betreft. Zo is in ieder geval de aanname. Of de door verminderde afstemming gesuggereerde efficiëntievoordelen zich ook in de praktijk daadwerkelijk zullen voordoen hang sterk af van de uiteindelijke samenvoegingsvariant. Deze voordelen zouden namelijk niet het resultaat zijn van bestuurlijk, maar juist van ambtelijke fusie. En of die ambtelijke fusie plaats gaat hebben en in welke variant dan wel, dat is nu juist zowel in de business case als in het wetsontwerp open gelaten. Zo gaat bijvoorbeeld samenvoegingsvariant A uit van het behouden blijven van drie individuele organisaties en samenvoegingsvariant B van regioteams. Afstemming lijkt onontkoombaar: dan wel tussen de drie organisaties die in variant A blijven bestaan, dan wel tussen de regioteams in variant B. In samenvoegingsvariant C (waarin één ambtelijke organisatie overblijft) lijken deze kwesties dan weer niet te spelen, maar is onduidelijk hoe de grotere afstand van de organisatie tot partners gaat uitwerken en wat dat betekent voor afstemming en overleg.

Tot slot past hier de opmerking dat Decisio/AEF in de hoofdstukken 8 tot en met 14 de verschillende beleidsterreinen nader verkennen, maar daarbij niet specificeren waar de door hen in hoofdstuk 7 ingeschatte € 0 – 40 miljoen programmatische besparingsruimte zou kunnen of moeten landen. De generieke veronderstelling dat dit bedrag kan worden bezuinigd, wordt niet gekoppeld aan concrete beleidsterreinen of de uitvoering van bepaalde taken. Vanzelfsprekend stellen de opstellers van de business case dat de mate waarin en de wijze waarop die besparingen al dan niet worden gerealiseerd onderdeel is van politieke besluitvorming in de provincie. Maar door niet aan te geven op welke beleidsterreinen die ruimte dan eigenlijk zit, is het risico niet denkbeeldig dat de fusie verwordt tot een oppervlakkige bezuinigingsoperatie op het provinciale budget waarmee de bestuurlijke autonomie en politieke ruimte van de provincie langs de band van de financiën wordt verkleind.

3.3 Relatie 'business case' en Memorie van Toelichting: overtuigen ten koste van wat?

De maatschappelijke 'business case' is opgesteld op verzoek van de minister van BZK en is vervolgens gebruikt in de onderbouwing van het wetsontwerp voor de fusie. Het is de Memorie van Toelichting bij de Wet die de inhoudelijke onderbouwing levert voor de noodzaak en de relevantie van de Wet. Dat lijkt een hoog en verheven doel, maar in de praktijk komt het erop neer dat de volksvertegenwoordiging hiermee moet worden overtuigd voor de Wet te stemmen. De Memorie is dan ook de politieke vertaling van het inhoudelijke debat en dat debat is door middel van de 'business case' (op het eerste oog althans) bijzonder technisch geworden, met een nadruk op bedrijfsvoering en waarden als efficiëntie en schaaloptimalisatie. De wijze waarop de Memorie is opgesteld, door direct in het begin zo centraal mogelijk voordelen en mogelijke besparingen van de fusie te postuleren, heeft tot doel om de lezer en dan met name de Kamerleden te overtuigen. Daarom bezien we hierna preciezer hoe de business case is gebruikt voor de onderbouwing van de Wet.⁵² De wijze waarop de informatie uit de business case wordt gebruikt in het wetsontwerp valt vanzelfsprekend onder de verantwoordelijkheid van de minister en niet onder de verantwoordelijkheid van de opstellers van de business case.

3.3.1 De '70 miljoen euro' besparingspotentieel

De Memorie van Toelichting op het wetsontwerp van de minister van BZK stelt: "De samenvoeging levert bovendien substantiële financiële voordelen op. Dat blijkt uit onderzoek van het bureau

⁵² Zie voor verdiepingen op het gebruik van onderzoeken en adviezen in beleid verschillende bijdragen over het thema *doorwerking*, bijvoorbeeld: Bekkers, V., M. Fenger, V. Homburg en K. Putters (2004), *Doorwerking van Strategische Beleidsadviesing*, Erasmus Universiteit/Universiteit van Tilburg.

Seintra en van de Laar, dat in opdracht van de drie provincies is uitgevoerd. En ook uit de business case die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de samenvoeging van de drie provincies heeft laten opstellen door de bureaus Decisio en Andersson Elffers, Felix (AEF). De business case maakt duidelijk dat *het besparingspotentieel oploopt tot minimaal 70 miljoen euro op jaarbasis*, waarbij in de beginjaren sprake is van onvermijdelijke frictiekosten.⁵³

Het hier genoemde bedrag van minimaal 70 miljoen euro is in de business case *nergens* te lezen. De potentiële programmabesparingen in tabel 7-5 van de business case worden na correcties geschat op 69 tot 77 miljoen. De onderzoekers hebben daarna gekozen voor een voorzichtige bandbreedte van 0-50% van dat bedrag wat uitkomt tussen 0 en 40 miljoen. Ook de potentiële schaalvoordelen op het apparaat worden in de business case weergegeven in bandbreedtes (variant A 22 tot 30 miljoen, variant B 22 tot 29 miljoen en variant C 22 tot 28 miljoen euro). Het heeft er daarmee alle schijn van dat de minister de maximale besparing op samenvoegingsvariant A (30 miljoen) en de maximaal geschatte programmabesparing (40 miljoen) gewoon maar bij elkaar heeft opgeteld om zo tot een *minimale* besparing van de fusie te komen, terwijl dit toch echt de *maximaal* mogelijke optelsom van getallen in de business case is.

Daarbij gaat de minister in de Memorie van Toelichting vervolgens voorbij aan de waarschuwing die Decisio/AEF in de business case geven, om juist die optelsom niet te maken: “Een besparing op programma-uitgaven is niet eenduidig als een effect van de vorming van de Noordvleugelprovincie te beschouwen. Deze mag dus ook niet zomaar opgeteld worden bij de effecten op apparaatskosten. Bovendien zijn de belangrijke grootheden hierin (politieke situatie en daaruit mogelijk voortvloeiende besparingen) weliswaar gerelateerd, maar niet hetzelfde. Daarom formuleren wij de uitkomst van dit onderdeel als een bandbreedte en als een potentieel.”⁵⁴

Ook past hier nog een nadere nuancering op het gebruik van het rapport ‘Seintra Van der Laar’ waarnaar in de Memorie van Toelichting wordt verwezen.⁵⁵ Dit rapport, dat een business case geeft voor de fusie van de bedrijfsvoering van de drie provincies, is opgesteld in een gezamenlijke opdracht van de drie provincies. Het is belangrijk vast te stellen dat de fusie van de bedrijfsvoeringsfunctie een *ambtelijke* fusie betreft en dus nadrukkelijk geen *bestuurlijke* fusie inhoudt. Dat is voorwaar geen klein onderscheid: in het geval van ambtelijk fusie gaat het om samenwerking tussen ambtenaren om politiek en bestuur optimaal te bedienen ten behoeve van de besluitvorming. Bij een bestuurlijke fusie gaat het om een verandering die ook politiek en samenleving direct raakt, omdat provincies worden opgeheven, vertegenwoordigende lichamen worden samengevoegd, besluitvorming anders wordt ingericht en de bestaande verhoudingen tussen burgers en bestuur zich wijzigen.

Het is dan ook niet alleen onjuist maar eigenlijk ongepast dat de minister van BZK op basis van dit intern organisatorisch georiënteerde rapport op pagina 3 in de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp constateert dat de fusie tussen de drie provincies substantiële financiële voordelen oplevert: “De samenvoeging levert bovendien substantiële financiële voordelen op. Dat blijkt uit

⁵³ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 3.

⁵⁴ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 60.

⁵⁵ Het betreft: Seintra Van der Laar (2012), *Business case gezamenlijke bedrijfsvoering: een business case voor een gezamenlijke organisatie van de bedrijfsvoeringsfuncties van de provincies Flevoland, Utrecht en Noord-Holland*, Culemborg, 21 mei.

onderzoek van het bureau Seinstra Van der Laar, [...]”⁵⁶ Deze conclusie kan niet worden getrokken op basis van het rapport Seinstra Van der Laar, omdat een politieke fusie van provincies een heel andere operatie betreft dan een vergaande integratie van ondersteunende ambtelijke diensten.

Het betreffende rapport is bovendien door de betrokken provincies besproken en op advies van de provinciesecretarissen niet vastgesteld, omdat de bestuurlijke haalbaarheid wordt betwijfeld in relatie tot de risico’s en onzekerheden die in een dergelijke operatie verborgen liggen.⁵⁷ Bij het toezenden van de rapportage aan de minister op zijn verzoek is door provincie Flevoland expliciet verzocht de status van het rapport en daarmee het omstreden karakter ervan expliciet te vermelden als naar dit rapport wordt verwezen. Voor een goed begrip van de betekenis van dit onderzoek en de waarde ervan als onderbouwing in de claim van de minister dat samenvoeging substantiële schaalvoordelen oplevert, is het begrijpen van deze status belangrijk. In de Memorie van Toelichting wordt daarvan melding gemaakt in voetnoot 42 op pagina 17/18. Daar is dan wel te lezen: “De provincies hebben dit onderzoek op verzoek ter beschikking gesteld ten behoeve van het opstellen van de business case. Zij maken hierbij echter een aantal kanttekeningen. Zo liggen aan het rapport een aantal harde uitgangspunten ten grondslag die de provincies niet zondermeer onderschrijven, waaronder het uniformeren en standaardiseren van processen en systemen in de drie provincies. Ook wordt uitgegaan van huisvesting van het SSC (Shared Service Center) op één nieuwe locatie. De provincies zijn van mening dat deze randvoorwaarden te ver van de huidige praktijk staan en daarom niet realistisch zijn.”

3.3.2 Van suggesties naar constatering: verdwijnende onzekerheidsgradaties

In de Memorie van Toelichting wordt op de meeste plaatsen met meer stelligheid gesproken over de voordelen die de fusie van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht zal hebben dan in de business case zelf gebeurt. Waar de Memorie spreekt van voordelen spreekt de business case van voorwaarden waaronder die voordelen eventueel haalbaar zouden kunnen zijn. De genuanceerde suggesties en toonzetting in de business case gaan in de Memorie veelal door voor constatering. In onderstaand schema geven we enkele voorbeelden om het hiervoor beschreven mechanisme te illustreren.

Memorie van Toelichting	Business case	Nadere analyse
“Uit de business case [...] komt naar voren dat de nieuwe provincie veel scherpere keuzes kan maken.” (p.11)	“[...] kan aanleiding zijn om te kijken naar takenpakket en rolkeuze voor een landsdeel. De Minister van BZK heeft in brief van 26 april een opening gegeven voor deze takendiscussie.” (p.12-13) “Zoals aangegeven [...] zien wij de vorming van de Noordvleugelprovincie immers niet als een opsomming van de huidige drie provincies, maar <i>als een kans om nieuwe scherpere keuzes te maken.</i> ” (p.38)	Waar de Memorie van Toelichting aangeeft dat een Noordvleugelprovincie feitelijk veel scherpere keuzes kan maken, wordt dit in de business case slechts als mogelijkheid gesuggereerd. Het is een aanname van de onderzoekers.
“Uit de business case blijkt dat de nieuwe provincie een meer aantrekkelijke werkgever zal zijn	“Als een nieuwe Noordvleugelprovincie haar strategische en integrale rol als	Waar de Memorie van Toelichting aangeeft dat de nieuwe provincie een aantrekkelijkere werkgever <i>zal</i> zijn,

⁵⁶ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 3.

⁵⁷ College van Gedeputeerde Staten van Flevoland (2013), *Business case*, brief aan de minister van BZK, Lelystad, 13 maart, kenmerk: 1468462.

Memorie van Toelichting	Business case	Nadere analyse
waardoor zij beter in staat is om hoogwaardige expertise aan zich te binden.” (p.14)	regisseur en beleidsbepalers kan gaan invullen, wordt zij ook een steviger organisatie en daarmee een aantrekkelijkere werkgever voor zowel ambtenaren als bestuurders, wat de kwaliteit en effectiviteit ten goede kan komen.” (p.122)	stelt de business case daarnaast nog de bijzonder ruime voorwaarde dat eerst gekeken zou moeten worden naar de te vervullen rollen, die ook weer samenhangen met toekomstige taken.
“In dit verband is in de business case de verwachting uitgesproken dat de nieuw te vormen provincie op een hoger schaalniveau minder op details zal sturen.” (p.16)	“De verwachting is dat (als het goed wordt georganiseerd) een samengevoegde provincie zich meer zal beperken tot sturen op de hoofdlijnen, wat de efficiëntie ten goede zal komen.” (p.105)	De business case maakt melding van de verwachting dat de sturing verandert onder de voorwaarde van goede organisatie, terwijl de Memorie van Toelichting hier toch met meer stelligheid argumenteert.
“Uit de business case komt naar voren dat de bundeling van het ruimtelijk beleid van de drie huidige provincies voordelen oplevert. De vorming van de nieuwe provincie betekent dat inconsistenties en dubbelingen in het ruimtelijk beleid (structuurvisies) niet meer voorkomen.” (p.14)	“Kanttekening hierbij is dat het gebied wel groter wordt, maar dat verscheidenheid en regionale eigenheden uiteraard blijven bestaan.” (p.78)	De nuancering in de business case is hier van belang, omdat de in de Memorie van Toelichting gesuggereerde voordelen, mogelijk helemaal niet optreden door de toenemende complexiteit van het in één beleid tot afstemming brengen van het totale gebied.
“Het nieuwe provinciaal bestuur zal mede hierdoor steviger kunnen opereren en daarmee beter in staat zijn om (internationale) bedrijven aan te trekken. Dit komt ten goede aan de internationale concurrentiepositie van het gebied.” (p.17)	“De rol van provinciale en andere overheden is volgend-faciliterend. Met andere woorden, degenen die het echt moeten doen zijn aan zet, de overheid stimuleert gericht en moet zorgen voor concurrerende omstandigheden.” (p.98)	Door het ontbreken van de faciliterende rol van de provincie op het domein van economie en de versterking van de internationale concurrentiepositie van de regio doet de Memorie het voorkomen alsof de een Noordvleugelprovincie hier substantieel meer invloed zou kunnen uitoefenen, terwijl dat blijkens de business case nog maar de vraag is.

De centrale kwestie is hier wat ons betreft niet dat de Memorie van Toelichting evidente fouten zou bevatten of een volledig verkeerde presentatie zou geven van de resultaten van de business case. Veeleer is het zo dat de Memorie van Toelichting in zijn presentatie van de business case zoveel grenzen opzoekt (door aannames, voorwaarden, onzekerheden en keuzes onderbelicht te laten) dat de nuances in het totaalbeeld in de business case van Decisio/AEF nog onvoldoende zichtbaar zijn. De stelligheid waarmee de Memorie van Toelichting voordelen constateert van de fusie is al zodanig niet af te leiden uit de business case. Dat de business case als bijlage bij het wetsontwerp mee ter inzage is gelegd, doet daaraan niets af.

3.3.3 De niet gemaakte keuze voor een samenvoegingsvariant: komt de rekening later?

De minister kiest in het wetsontwerp en in de Memorie van Toelichting bij de Wet niet voor één van de door Decisio/AEF onderscheiden samenvoegingsvarianten. De minister geeft slechts aan dat bij het opstellen van de inhoudelijke agenda voor de nieuwe provincie deze varianten nader kunnen worden uitgewerkt.⁵⁸ Dit betekent dat de minister de vormgeving van de provinciale organisatie uitstelt tot een later moment. Gelijktijdig verplaatst het alle onzekerheden, voorwaardelijke successen en risico's naar het decentrale niveau. De samenvoegingsvarianten die nu in de business case worden geschetst zijn *beleidsarm*. Dat wil zeggen dat niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van

⁵⁸ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 21.

die samenvoegingsvarianten op verschillende beleidsterreinen en in welke mate de benodigde centralisatie of decentralisatie in de nieuwe provinciale organisatie de apparaatskosten gaat beïnvloeden. Met andere woorden: de minister kiest voor samenvoegen en boekt daarbij besparingen in waarvan de provincies vervolgens later mogen uitzoeken of en hoe die dan eigenlijk wel precies waar te maken zijn.

3.4 Bevindingen: een risicovolle onderbouwing en een kwetsbaar oordeel

Wij constateren dat de opstellers van de business case, mede overigens vanwege de beperkte doorlooptijd, gedwongen zijn geweest om op zich begrijpelijke maar tegelijk ook nogal beperkende methodologische keuzes te maken bij het opstellen van de business case. In dat licht kunnen wij evenwel niet anders dan concluderen dat het nog maar de vraag is of de in het rapport geschetste effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen bij een fusie van de drie provincies.

De macro aanpak ziet over het hoofd dat taken per provincie anders zijn ingevuld in termen van aard en omvang, afhankelijk van bestuurlijke ambitie en specifieke context. Het in de business case becijferde besparingspotentieel op programmakosten blijkt bij nadere beschouwing niet samen te hangen met fusie en bovendien gebaseerd te zijn op (omstreden) cijfers uit 2007. Als dit besparingspotentieel al aanwezig is, dan kan het ook binnen de huidige provinciale organisaties worden gerealiseerd waarbij het passend is op te merken dat provincies op dit moment zelf al bezuinigingen doorvoeren. De opstellers van de business case slagen er niet in een eenduidig oordeel te geven over de economisch-maatschappelijke effecten op verschillende beleidsterreinen, hoogstens laten ze de heterogeniteit zien van de opties en overwegingen die hier gelden. Op basis van de business case die nu voorligt is geen andere conclusie mogelijk dan dat nog steeds onduidelijk is wat de maatschappelijke effecten van een eventuele fusie zijn en of die positief dan wel negatief zullen uitpakken.

Hoewel we alle begrip kunnen opbrengen voor de lastige opgave waar de onderzoekers zich in een beperkt tijdsbestek voor gesteld hebben gezien bij het opstellen van de business case achten wij het voor een gedegen en gedragen politieke afweging met betrekking tot een ingrijpend besluit als deze voorgenomen fusie echt noodzakelijk dat eerst preciezer inzicht ontstaat in de financiële consequenties en de economisch-maatschappelijke effecten van een eventuele fusie ook in relatie tot . De nu in de Memorie van Toelichting geconstateerde bezuinigingsopbrengst van 70 miljoen euro is een oneigenlijke optelsom van bedragen uit de business case die ook volgens Desicio/AEF zo niet gemaakt kan worden. De Memorie van Toelichting van het daartoe benodigde wetsvoorstel schept door het onvoorwaardelijk constateren van voordelen die in de business case slechts als voorwaardelijke suggestie worden gedaan toch een wat valse schijn van zekerheid met betrekking tot de voordelen die door de fusie van de drie provincies behaald kan worden.

4 Van bevindingen naar conclusies

4.3 Naar een verdiepte beschouwing

In deze second-opinion is al eerder geconstateerd dat met de keuze voor een ‘business case’ als instrument voor politieke afweging het risico bestaat dat de maatschappelijke discussie over provinciale fusie wordt verengd tot een vraagstuk van organisatorische optimalisatie waarin de aandacht zich beperkt tot bedrijfsvoeringskwesties, tot uitdrukking komend in waarden als schaalvergroting, efficiëntie en de realisatie van besparingen in tijden van financiële krapte. Andere *waarden* die relevant zijn in het nadenken en de besluitvorming over de bestuurlijke organisatie van Nederland raken daarmee maar al te gemakkelijk buiten beeld.

Verder is vastgesteld dat de financieel-economisch georiënteerde ‘business case’ eerst en vooral dient ter legitimatie, dat wil zeggen voor de objectivering en onderbouwing, van de *doelredenering* die de minister van BZK nodig heeft om het regeerakkoord uit te voeren met het daarin genomen besluit om de drie provincies samen te voegen. Doordat de minister van BZK op die manier al op voorhand mogelijke alternatieven buiten de orde verklaart en de provincies op zijn voorwaarden tot fusie dwingt – iets wat bij gemeenten op basis van ervaringen uit het verleden tegenwoordig ondenkbaar wordt geacht – rest die provincies weinig anders dan tegen het wetsvoorstel te hoop te lopen. Dat is toch opmerkelijk in een traject waarbij het initiatief in eerste instantie ook bij de provincies zelf lag en medewerking bij aanvang van dit traject door de provincies al direct was toegezegd. Dat de minister van BZK in deze fase waarin zienswijzen ten aanzien van het wetsvoorstel kunnen worden ingebracht, steeds stelt dat hij partijen heeft betrokken in een ‘open’ overlegfase doet hieraan niets af. Immers, het feit dat de provincies en andere belanghebbende partijen gehoord zijn, impliceert nog niet dat ze ook werkelijk betrokken zijn geweest bij de opstelling van het wetsvoorstel, laat staan dat ze zich daaraan gecommitteerd voelen.

Onze analyse maakt duidelijk dat de conclusies die in de business case worden getrokken ten aanzien van mogelijke besparingen en maatschappelijke effecten steeds houdbaar worden gemaakt door er bepaalde voorwaarden aan te verbinden: het zijn steeds *conditionele redeneringen*. Ingewikkeld is nu dat die voorwaarden steeds voorbehouden scheppen waardoor het nog maar de vraag is of de gesuggereerde effecten ook daadwerkelijk zullen optreden. Bovendien moet de vraag worden gesteld of, nu de voorgestelde veranderingen zelf (opschaling en provinciale fusie) niet tot de beoogde voordelen zullen/kunnen leiden, de daarbij genoemde voorwaarden (sturing, rolinvulling, taakuitvoering) niet de écht relevante kwesties zijn voor de toekomstige invulling van het middenbestuur in het algemeen en de drie provincies in het bijzonder.

Van het conditionele karakter van de redeneringen in de business case is vervolgens weinig meer terug te zien in het mede hierop gebaseerde wetsontwerp en de Memorie van Toelichting van de minister van BZK. De voorwaardelijke suggesties die de opstellers doen in de business case zijn harde constatering geworden in de Memorie van Toelichting. Daarmee wordt een schijn van zekerheid gecreëerd omtrent de te verwachten effecten (zowel kwalitatief als kwantitatief) die uit de business case als zodanig niet valt af te leiden en in de praktijk ook niet te verwachten is.

Hierna gaan we op elk van de voornoemde bevindingen uit het onderzoek nader in en werken we uit hoe met die bevindingen in het achterhoofd een evenwichtiger debat is vorm te geven over schaal in

het middenbestuur in het algemeen en de fusie van de provincie Flevoland, Noord-Holland en Utrecht in het bijzonder.

4.1.1 Waarden die moeten meewegen

Schaalvergroting en fusie is in het geval van de Noordvleugelprovincie – dat is opvallend – volstrekt technocratisch gemotiveerd, alsof het hier slechts een kwestie van organisatorische optimalisatie betreft. Dat is een stevige achilleshiel van het voorliggende wetsvoorstel. Immers: minder bestuurlijke drukte en een afname van de bureaucratie zijn daarvan zelden het gevolg. Bovendien is het de vraag of het Nederlandse openbaar bestuur niet meer baat heeft bij een democratiseringsimpuls in plaats van een bestuurskrachtoperatie. Dat geldt natuurlijk des te meer voor de provincies. De relatie tussen schaalgrootte en identiteit is in dat licht van bijzonder belang, maar gelijktijdig heel ambigu. Ooit ging het om lokale gemeenschappen en provinciale identiteiten. Nu is de relatie tussen politiek en identiteit het sterkst op nationaal niveau en het zwakst op provinciaal en Europees niveau. Versterking is hier zeker gevraagd.

De huidige opzet van de discussie over de Noordvleugelprovincie kent een sterk bestuurs-interne oriëntatie. Zij gaat uit van de mate waarin een fusie zou kunnen bijdragen aan het effectiever, efficiënter en meer optimaal laten functioneren van de provincie. De nadruk ligt op de bedrijfsvoeringsafwegingen en op de schaal waarop beleid en organisatie vooral zo goedkoop mogelijk kan worden vormgegeven. Deze begrippen tezamen vormen als het ware een cluster dat er uiteindelijk toe verleidt om de fusie van de drie provincies enkel nog vanuit dit waardencomplex te bezien. We worden vanzelf blind voor andere waarden, gewoon omdat juist dit waardencluster zo dominant wordt gepositioneerd en (alternatieve) ideeën en plannen steeds weer vanuit dit cluster aan waarden terzijde worden geschoven, omdat het nu toch een keer écht om de financiële kant zou gaan. Toch zijn er nog vele andere waardencomplexen die we kunnen hanteren om de fusie tussen de drie provincies te bezien. In onderstaande tabel geven we dit weer met betrekking tot de fusie.

	Financieel-economische waarden	Rechtsstatelijk-democratische waarden	Sociaal-maatschappelijke waarden
Waardencomplex	Schaaloptimalisatie, efficiency, effectiviteit	Integriteit, legitimiteit, vertrouwen, democratisch gehalte, identiteit	Draagvlak, sociale cohesie, verbondenheid, integraliteit, gemeenschapszin
Zienswijze	Kostenbeheersing als drijfveer om besparingen te realiseren	Herkenbaarheid, legitimiteit en identiteit als drijfveren om vertrouwen te versterken	Afhankelijkheid en verbondenheid als drijfveren om gezamenlijkheid te ontwikkelen
Verleidt tot interpretatie fusie als	Zoeken bestuurs- en organisatieomvang die doelmatige uitvoering van taken mogelijk maakt	Zoeken bestuurs- en organisatieomvang passend bij belevingswijze en verwachtingen burgers	Zoeken bestuurs- en organisatieomvang passend bij provinciale opgaven en behoeften partners

Het doet ertoe welk cluster van waarden we door middel van een fusie beogen te borgen, omdat deze waarden ertoe verleiden de fusie vanuit een bepaald perspectief te bezien. Het financieel-economische waardencomplex krijgt in de business case en de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp alle ruimte. Rechtsstatelijke overwegingen en afwegingen met betrekking tot democratische legitimiteit of waarden die verwijzen naar maatschappelijke inbedding en een door

burgers en bedrijven beleefde regionale verbondenheid of eigen identiteit komen in de rapporten die dienen als onderligger voor het huidige debat nauwelijks voor - en dat terwijl daar toch alle aanleiding toe is. Meer geredeneerd vanuit de waarden die door de rechtsstaat worden geborgd, is het interessant wat de betekenis is van de fusie van provincies voor de herkenbaarheid en de identiteit van regio's. De Memorie van Toelichting noemt op pagina 10 dat in de open overlegfase de culturele identiteit en de afstand tussen burger en bestuur onderdeel van gesprek zijn geweest, maar verbindt daaraan geen enkele conclusie omtrent de (on)wenselijkheid van fusie voor de borging van die waarden. In verschillende steden in de drie provincies is inmiddels verzet aangetekend tegen de voorgenomen fusie. Ook is het nog maar de vraag in welke mate het passend is om de democratische schaal dermate te verhogen dat bijvoorbeeld beslissingen over provinciale wegen in de Noordoostpolder worden genomen vanuit een eventueel toekomstig provinciehuis in Haarlem.⁵⁹

Daarnaast is de vraag relevant wat de opschaling zou kunnen betekenen voor de relatie van de nieuwe provincie tot verschillende maatschappelijke partners. Draagvlak en verbondenheid zijn belangrijke waarden die samen een cluster van meer sociaal-maatschappelijke waarden vormen; waarden die in onze moderne netwerksamenleving alleen maar aan belang winnen. Decisio/AEF stellen in dat verband dat een fusie voordelen kan hebben voor maatschappelijke partijen en bedrijven die provinciegrens overstijgend werken, bijvoorbeeld als het gaat om vergunningen en ontheffingen.⁶⁰ Nog afgezien van de vraag of de RUD's – die zich juist op het terrein van vergunningverlening en handhaving bewegen en een regionale schaal kennen – zo kort na hun oprichting alweer gereorganiseerd gaan worden om preciezer aan te sluiten op een toekomstige Noordvleugelschaal blijft het gros van de bedrijven en de maatschappelijke partners hier buiten beeld. Het is naar ons idee vanuit dit waardencluster wenselijk om juist ook de positieve en negatieve gevolgen voor andere maatschappelijke partners (die per provincie kunnen verschillen) in kaart te brengen en in afwegingen van opschaling te betrekken.

Voorts valt nog te wijzen op de recente rapporten over de relatie tussen overheid en burger van onder meer de ROB, de WRR en de RMO.⁶¹ Deze stemmen overeen in de diagnose dat de overheid moet en ook wil terugtreden en dat dit betekent dat de relatie tussen overheid en burger wezenlijk zal (moeten) veranderen. Tegelijkertijd stellen de adviesorganen vast dat er een brede maatschappelijke beweging is naar meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, waarin zowel het klassieke middenveld, als nieuwe maatschappelijke organisaties, sociaal ondernemerschap en burgerinitiatief een productieve en creatieve rol spelen.⁶² De RMO wijst erop dat terugtreden alleen zinvol is als de overheid veel maatschappelijke variëteit en diversiteit aanvaardt en zelf weer meer een rechtsstatelijke gedaante aanneemt. De voorgenomen decentralisaties zullen uitwijzen of de gewenste terugtred ook gerealiseerd wordt, of dat per saldo de overheid meer en intensiever gaat interveniëren.

⁵⁹ In dat verband is het terzijde ook interessant te constateren dat Flevoland binnen het voorziene fusiegebied geen enkele provinciegrens overschrijdende provinciale weg heeft.

⁶⁰ Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni, p. 123.

⁶¹ Zie: Raad voor het openbaar bestuur (2012), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012), *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: University Press en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013), *Terugtreden is vooruitzien: Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*, Den Haag.

⁶² Zie ook: Schulz, M., M. van der Steen en M. van Twist (2013), *De koopman als dominee: sociaal ondernemerschap in het publieke domein*, Den Haag: Boom/Lemma.

Het is van het grootste belang het bestuurscentristische karakter van het huidige debat en de bestaande voorstellen sterk te verminderen ten faveure van een veel meer maatschappelijke oriëntatie, waarbij de politieke heroriëntatie in de richting van terugtrekking van de overheid en meer ruimte voor en vertrouwen in de burger een passende bestuurlijke vertaling krijgt. Een eenzijdige takendiscussie vanuit bestuurlijk-organisatorisch optimalisatie perspectief is dan veel minder gepast, ook in het licht van de broodnodige versterking van de legitimiteit van juist het provinciale bestuur.

4.1.2 Alternatieven voor de Noordvleugelprovincie als fusie van drie provincies

De fusie zoals die nu wordt voorgestaan in de Noordvleugel is niet de enig denkbare oplossing voor de kwesties die hier spelen. Sterker nog, het is nog maar de vraag of alle kwesties die spelen, steeds met dezelfde provinciale schaal zijn op te lossen. Bovendien is schaal in eerste instantie een politiek vraagstuk waarbij bedrijfskundige of economische modellen ten principale tekort schieten.

In het huidige tijdsgewricht van geavanceerde (beheersings)technologieën wordt schaal eigenlijk steeds minder relevant, zeker als het niet om fysieke grenzen en verplaatsingen gaat. Er is globalisering (globalisering en lokalisering tegelijkertijd); er is deterritorialisering (snuffelen kan over en overal vandaan, net zo als bombarderen met drones); er is virtualisering (multipel identiteiten op gevarieerde plekken). Dat betekent dat schaal en territorium steeds meer ook keuzeopties worden. Als de plek minder relevant wordt, kunnen we net zo goed een aantrekkelijke plek kiezen. Natuurlijk wordt in dit beeld de vrije vestiging van kosmopolitische nomaden zwaar geromantiseerd, maar er zit wel iets in natuurlijk. Bovendien maakt dat het openbaar bestuur tot een relevante voorwaarden scheppende actor. Provincies hebben in dit verband vooral voorwaardenscheppende, faciliterende en verbindende rollen te spelen.

Schaalvergroting in fysieke zin en de daarmee meestal gepaard gaande fusies tussen organisaties – zo laat eigenlijk alle empirie zien – leiden in ieder geval tot hoge besluitvormingskosten, veel coördinatielasten en veel productiviteitsparadoxen. De vraag is dan ook zeker urgent of deze kosten niet beter vermeden kunnen worden door meer lichtvoetige vormen van samenwerking en coördinatie. Zeker als de huidige schaal van een provincie aanleiding zou geven te veronderstellen dat zich door inkrimping van het personeelsbestand in de nabije toekomst weleens schaalnadelen zouden kunnen manifesteren als tegenhanger van schaalvoordelen. Daar pleit in het openbaar bestuur natuurlijk wel altijd tegen dat er dan een democratisch gat ontstaat. Ironisch is natuurlijk wel, dat uitgerekend het argument van het democratisch tekort bij de huidige voorstellen tot opschaling zorgvuldig wordt vermeden. De minister van BZK weet natuurlijk ook wel beter: het opheffen van provincies, een fusie op de schaal van de Noordvleugel en de vermindering van het aantal vertegenwoordigers en bestuurders valt moeilijk als democratische winst te presenteren. Om nog maar eens te benadrukken hoe belangrijk het ook in dit verband blijft ook in de discussie over alternatieven de borging van verschillende soorten van waarden scherp te benoemen.

Wij zien in ieder geval genoeg alternatieven die in het denken over de toekomstige vormgeving van de Noordvleugel kunnen worden betrokken. Zo worden in de teksten die nu onderliggend zijn voor het traject *met een bestuurlijke fusie* alleen alternatieven op het niveau van de gehele Noordvleugel benoemd in de business case, maar blijft een mogelijk alternatief van juist *deze* fusie buiten beeld. Voor alternatieven met een bestuurlijke fusie is dan steeds de vraag welke *politieke redenering* als uitgangspunt wordt genomen om een schaalverandering te bewerkstelligen. Is een eindbeeld van vijf landsdelen leidend of staat de ooit en oorspronkelijk aan de discussie over de Randstad ten

grondslag liggende noodzaak om de internationale concurrentiepositie van de Randstad te verbeteren centraal. Gaat het juist om de kwetsbaarheid van huidige provincies of is de meest passende samenhang tussen taken en schaal leidend. Iedere redenering geeft toegang tot een veelheid aan fusiemogelijkheden, niet alleen in de Randstad ook voor het provinciale landschap in de rest van Nederland.

Als het gaat om alternatieven *zonder bestuurlijke fusie* behoren ook verschillende vormen van intensievere samenwerking tot de mogelijkheden, die overigens door de minister in de Memorie van Toelichting ter zijde worden geschoven omdat ze onder andere de bestuurlijke drukte per definitie niet zouden verminderen. Het moge duidelijk zijn dat wij dit argument met behulp van de vertogen in deze second-opinion ontzenuwd achten. In ieder geval zouden ambtelijke fusies van afdelingen of zelfs hele organisaties, maar ook modellen waarin provincies diensten bij elkaar inkopen serieus moeten worden bekeken in het licht van de wat ons betreft niet aangetoonde financiële meerwaarde van bestuurlijke samenvoeging. Dat vraagt overigens vooral om bestuurlijke creativiteit van provincies en veel minder om landelijk afgedwongen beleid.⁶³

4.1.3 Scherpste over schaal en toekomstige taken

Er is op dit moment een verwarrend debat over schaal. Op sommige terreinen moet de schaal kleiner worden zoals bij corporaties, scholen, thuiszorg, welzijn en de drie decentralisaties (van rijk naar gemeenten). Op andere terreinen geldt het omgekeerde en wordt juist opschaling nagestreefd: politie, justitie, ziekenhuizen en ook de drie decentralisaties (naar grotere gemeenten). De argumenten daarbij zijn bovendien wisselend. Enerzijds is er de roep om nabijheid, de menselijke maat, professionele autonomie en minder managers. Anderzijds is er het pleidooi over economies of scale, minder overhead en meer bestuurskracht. Opmerkelijk is overigens vooral dat beide bewegingen, naar het schijnt, minder bureaucratie gaan opleveren. Vergelijk daartoe alleen al de argumenten die worden gebruikt om de nationalisatie van de politie te onderbouwen met de argumenten die worden gebruikt om de drie decentralisaties door te voeren.

Duidelijk is uit de literatuur dat schaalvergroting alleen maar tot efficiëntievoordelen leidt als er zeer ingrijpende en omvattende standaardisatie en uniformering plaats kan vinden. Dat betekent dan echter onvermijdelijk dat schaalvergroting en fusies onvermijdelijk ook tot meer bureaucratie, bemoeizucht, standaardisatie en controle zal leiden. Het betekent gelijktijdig dat schaalvoordelen en maatwerk bij de overheid moeilijk samengaan.⁶⁴

Vaak is te horen dat een Noordvleugelprovincie alleen dan optimaal kan functioneren als zij wordt uitgerust met de juiste taken, bevoegdheden en middelen.⁶⁵ Maar wat dat nu precies betekent, blijft veelal onbenoemd. Steeds wordt gesuggereerd dat taken daar moeten worden belegd waar ze het beste kunnen worden uitgevoerd, in de nabijheid van stakeholders. Dat is ook de achterliggende ratio van de decentralisatieoperaties die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Bij de gemeenten

⁶³ Zie bijvoorbeeld de verschillende bijdragen in het recent verschenen themanummer van *Bestuurswetenschappen*, nr. 3, 2013.

⁶⁴ Zie in dat verband ook de argumenten van de drie provincies tegen de ambtelijke fusie van hun bedrijfsvoeringsfuncties naar aanleiding van het onderzoek Seinstra Van der Laar (2012).

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld: Commissie-Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen: Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag: IPO; Commissie-Kok (2007), *Advies commissie versterking Randstad* en Decisio/AEF (2013), *Maatschappelijke business case Noordvleugelprovincie*, Amsterdam, 7 juni.

komen taken bijeen op het gebied van jeugd, zorg en werk, terwijl de provincies meer taken krijgen op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, economie en water.⁶⁶ De commissie-Lodders heeft in het rapport 'Ruimte, regie, rekenschap' concrete voorstellen gedaan voor de decentralisatie van rijkstaken naar de provincies.⁶⁷ Uitgangspunt daarbij is dat provincies de gebiedsregie gaan voeren en zich concentreren op het ruimtelijk-economische en culturele domein. Duidelijk moet echter zijn dat bepaling van taken allereerst een politieke en niet neutrale of (bedrijfs)economische kwestie is. Taken zijn er niet, taken worden bepaald, gekozen, ingevuld, door overheden met ambities verbonden. Dat betekent op dit moment dat een discussie over provinciale taken, per definitie een discussie is over de gewenste rol van het bestuur vis à vis burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Net zoals het ook betekent dat de zogenaamde 'kerntaken' geen vast gegeven kunnen zijn.

In de overgang van een afweging gericht op organisatie optimalisatie naar een politiek-maatschappelijke discussie over een fusie van de drie provincies is het zaak eerst duidelijk te krijgen welke taken in de toekomst waarschijnlijk door die provincie zullen worden uitgevoerd en dus ook op welke gebieden die taken betrekking zullen hebben. Wij zijn van oordeel dat het belangrijk is om per provincie uit te werken hoe de huidige taakuitvoering ten aanzien van de verschillende provinciale kerntaken eruit ziet, zodat op basis daarvan kan worden gezien welke aanvullende taken en bevoegdheden een Noordvleugelprovincie nodig zal hebben om tot de door commissie-Lodders genoemde *gebiedsregie* te komen. Daartoe liggen reeds nu decentralisatievoorstellen op tafel, zoals de decentralisatie van het regionale spoor, de BDU voor integraal verkeer- en vervoerbeleid, het investeringsbudget landelijk gebied, het investeringsbudget stedelijke vernieuwing en Pieken in de Delta.⁶⁸ Daarbij zij nogmaals opgemerkt dat de genoemde gebiedsregie niet een inherente noodzakelijkheid is, maar een politieke keuze. Steeds zal in de afweging ook moeten worden betrokken welke verhouding tussen maatschappelijk initiatief en overheidsinterventies politiek wenselijk wordt geacht.

In navolgende tabel geven we op basis van de provinciale kerntaken, zoals deze ook door het Interprovinciaal Overleg (IPO) worden gehanteerd, verschillende kwesties weer die naar ons idee een plaats zouden moeten krijgen in de takendiscussie voor een toekomstige Noordvleugelprovincie.⁶⁹ Wij beogen hier niet om een ontwerp te geven van de toekomstige taken, maar schetsen relevante kwesties die voor het bepalen van de taken *in het licht van relevante maatschappelijke trends* belangrijke zijn.

Provinciale taakgebieden	Toekomstige kwesties
Duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende ruimtelijke oriëntatie van de drie provincies en de inherente schaalvariabiliteit van taken • Positie van de waterschappen in relatie tot de provincie • Gewenste bestuursvormen bij ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer

⁶⁶ VNG, IPO, UvW en Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag.

⁶⁷ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, regie, rekenschap*, Den Haag: Ministerie BZK.

⁶⁸ Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (2008), *Ruimte, regie, rekenschap*, Den Haag: Ministerie BZK, p. 28.

⁶⁹ Zie www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies, geraadpleegd op 9 augustus 2013.

Milieu, energie en klimaat	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding tussen territoriale autoriteiten binnen het domein van de provincie en die provincie • Verhouding (inter)nationale en regionale schaal • Toenemend aantal burgerinitiatieven op dit terrein
Vitaal platteland	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding tussen bestuurslagen en mogelijke decentralisatie nog resterende rijkstaken op gebied van natuur, recreatie en landschap • Nieuwe grenskwesties zoals de afstemming rondom en vormgeving van het groene hart • Demografische ontwikkelingen en de verhoudingen stad-platteland
Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding territoriale autoriteiten op (kern)taken provincie en de wenselijkheid van een regionale vervoersautoriteit. • Veranderende inzichten over bestuurlijke modaliteiten • Nieuwe vervoersmodaliteiten • Afstemming van Daily urban systems die met elkaar samenhangen
Regionale economie	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkeling takenpakket voor stimulering regionale economieën • Grootstedelijkheid als vestigingsfactor • Positie stadsregio MRA
Culturele infrastructuur en monumentenzorg	<ul style="list-style-type: none"> • Culturele infrastructuur als vestigingsplaatsfactor • 'Creative city' en de betekenis van Amsterdam • Erfgoed en de economische betekenis daarvan
Kwaliteit van het openbaar bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Positie WGR+ gebieden in relatie tot de provincie • Bestuurlijke autonomie in relatie tot verticale verantwoording tussen bestuurslagen • Relatie overheid-burger-bedrijfsleven in relatie tot terugtred en zelfredzaamheid • Nieuwe bestuurlijke rollen • De gemeentelijk schaal en taak in relatie tot die van de provincie

4.2 Conclusie: inrichting van het onvermijdelijke politieke afwegingsproces

Het wetsontwerp voor de Noordvleugelprovincie ligt op dit moment ter inzage. De provincies hebben nog een aantal weken de tijd om hun zienswijzen op het wetsontwerp in te dienen bij de minister van BZK voordat deze zal besluiten om de wet al dan niet in te dienen, waarna het finale woord aan de Kamers der Staten Generaal zal zijn. In feite staan ze daarmee nu voor de keuze om (1) weerstand tegen de voorgenomen wet te formaliseren en de minister mee te delen dat er geen medewerking meer wordt verleend aan dit proces, dan wel (2) samen met de minister op zoek te gaan naar een anders ingericht proces dat een impasse helpt voorkomen en een volgende stap in het debat over de bestuurlijke organisatie van Nederland mogelijk maakt. In het licht van die keuze beschouwen we hier tot slot de huidige verhoudingen nog nader tussen de provincies en de minister van BZK op dit dossier waarbij we ons opnieuw baseren op de schriftelijke bronnen die ons ten behoeve van deze second-opinion ter beschikking staan.⁷⁰

4.2.1 De huidige verhoudingen in het fusiedossier

Hoe een eventuele opschaling in het middenbestuur tot stand wordt gebracht doet ertoe. Het maakt uit of een herindeling en fusie tot stand komt met of zonder steun van de provincies in kwestie. In dat verband is het relevant te constateren dat de Commissarissen van de Koningin van Noord-Holland, Flevoland en Utrecht in hun rol als Rijksorgaan in februari 2011 per brief aan toenmalig

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld: Commissie-Geelhoed (2002), *Op schaal gewogen: Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, Den Haag: IPO; Teisman, G., M. van Twist, M. Schulz en D. Puma (2005), *Stagnatie of transitie: evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, Utrecht/Rotterdam; Holland Acht (2005), *Manifest: Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk*; Commissie-Kok (2007), *Advies commissie versterking Randstad* en Berenschot (2006), *Profiel van de Noordvleugelautoriteit*, Utrecht.

minister Donner van BZK hebben aangegeven voornemens te zijn zelf te bezien hoe hun onderlinge *samenwerking* kan worden geïntensiveerd.⁷¹ Daarbij geven zij aan in ieder geval naar de volgende terreinen te willen kijken: openbaar vervoer (inclusief aanbesteding concessies), onderhoud en beheer provinciale wegen, vergunningverlening en handhaving, subsidieverlening en bedrijfsvoering. De business case (het rapport Seinstra Van der Laar) voor een ambtelijke fusie van de bedrijfsvoeringonderdelen van de verschillende provincies – ook als deze door bedenkingen ten aanzien van de haalbaarheid door de provincies niet is vastgesteld – is hiervan een eerste resultaat. In dezelfde brief geven de provincies aan dat zij graag met het kabinet willen overleggen over hun voornemens om te zien hoe die zich verhouden tot de gedachten van het kabinet. Daarna zullen zij verkennen welke voordelen bestuurlijke samenvoeging kan hebben.

De minister van BZK heeft van deze brief gebruik gemaakt om het door hem voorgestelde wetsontwerp als onvermijdelijke resultante neer te zetten van het naar zijn mening uitblijvende optreden van de provincies. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp constateert de minister van BZK: “De colleges van gedeputeerde staten van de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht hebben in februari 2011, in een brief aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, laten weten dat zij de onderlinge samenwerking willen intensiveren. Ook kondigen de drie provinciebesturen in deze brief aan een verkenning te zullen uitvoeren naar de voordelen van bestuurlijke samenvoeging. Dit zou moeten leiden tot een concreet aanbod aan het kabinet. Vooralsnog hebben de drie provincies dit aanbod niet uitgewerkt.”⁷² De minister veronderstelt een aanbod van de provincies aan het kabinet, terwijl de provincies zelf suggereren dat overleg met het kabinet zou moeten leiden tot acties van de provincies.

Ons gaat het er niet om wie hier gelijk heeft, noch doet het ertoe wat er sinds de bewuste brief in 2011 is voorgevallen en of een eventueel overleg tussen het kabinet en de drie provincies al dan niet heeft plaats gevonden. Relevant is wel dat het verschil van inzicht over de onderlinge verhouding een risico in zich draagt voor het vervolg van het overleg over een eventueel fusieproces in de Noordvleugel. Waar de provincies toch vooral te kennen hebben gegeven behoefte te hebben aan enige druk vanuit het kabinet om vervolgens zelf invulling te geven aan verdergaande samenwerking en eventueel fusie, benut het kabinet de huidige situatie welhaast als excuus om dan maar zelf de fusie erdoor te duwen en de precieze uitwerking naar later te verschuiven. Wij constateren hier dan ook dat het proces zich op een delicaat punt bevindt dat ook zomaar zou kunnen leiden tot een terugtrekkende beweging van de provincies (van eigen initiatief en medewerking naar twijfel en zelfs tegenwerking) als het kabinet zijn plannen voor de fusie al te snel en zonder draagvlak zou doorzetten.

4.2.2 De stap naar de toekomst maken

Herindelingen in het verleden hebben geleerd dat steun en draagvlak bij de betrokken lokale overheden van dermate groot belang zijn dat zogenaamde gedwongen herindelingen tegenwoordig

⁷¹ Noord-Holland, Flevoland en Utrecht (2011), *Middenbestuur in de Randstad*, brief aan de minister van BZK, kenmerk: 2011-5765.

⁷² Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 7.

in principe niet meer worden doorgevoerd.⁷³ De mate waarin er bij de drie provincies draagvlak bestaat voor de fusie is dan ook van belang voor de vraag of de herindeling succesvol kan zijn en of de nieuwe provincie voldoende legitimiteit zal verwerven en effectief en efficiënt kan functioneren. Overeenkomstig de bedoeling van de minister om bij de vorming van landsdelen aan te sluiten bij initiatieven die er bij de verschillende provincies al zijn, zoals de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad van State aanbevelen, zou dat naar ons idee ook voor de vorming van een eventuele Noordvleugelprovincie moeten gelden.⁷⁴ Opgemerkt moet worden dat juist hiervan op dit moment in dit traject geen sprake (meer) is. Er kan geen misverstand over bestaan dat – ondanks de op zich positieve grondhouding van de provincies uit 2011 – de fusie van de drie provincies op dit moment wordt opgevat als een afgedwongen en van bovenaf opgelegde herindeling.

Juist de wens van de minister om in principe aan te sluiten bij de beweging van onderop vraagt om een duidelijke visie van rijkszijde. Die visie dient evenwel niet tot uitdrukking te worden gebracht via een wetsontwerp dat tegen de zin van de betrokken provincies van bovenaf wordt opgelegd en door een op organisatie optimalisatie georiënteerde business case wordt gelegitimeerd, maar in een benadering die ruimte laat voor provinciale betrokkenheid en die mede eigenaarschap organiseert voor het betreffende proces bij de provincies. Dat dit een breed proces vraagt waarin ook bijvoorbeeld grote steden en stadsregio's gelet op zowel hun rollen als hun belangen in relatie tot het middenbestuur een rol zullen moeten krijgen die verder gaat dan alleen in- of meespreken, behoeft wat ons betreft geen nadere toelichting. Op dit moment ontbreekt het echter nog aan duidelijke en gedragen oriëntatiepunten die aan een dergelijke visie ten grondslag moeten liggen (met aandacht voor ook andere waardecomplexen dan alleen schaaloptimalisatie en efficiency), terwijl de maatschappelijke en politieke noodzaak daarvan toch direct duidelijk is (gegeven trends als deterritorialisering, virtualisering, globalisering en de hernieuwde grensbepaling tussen burger en bestuur in termen van veerkracht en samenredzaamheid). Naar ons oordeel is het dan ook nodig een eventuele fusie van de drie provincies vooraf in ieder geval zover uit te werken dat niet alleen het rijk, maar ook de drie provincies van opvatting zijn dat evenwicht ontstaat tussen groeien van onderop en toewerken naar gezamenlijk overeengekomen waardegebonden oriëntatiepunten.

⁷³ Zie in dat verband ook het belang dat aan draagvlak wordt gehecht in het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling, in: Minister van BZK (2013), *Aanbieding nieuwe Beleidskader gemeentelijke herindeling*, brief aan de Tweede Kamer, 28 mei, kenmerk: 2013-0000312255.

⁷⁴ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Samenvoeging provincies Noord-Holland, Flevoland en Utrecht: Memorie van toelichting*, Den Haag, p. 8-9. Zie verder: Raad voor het openbaar bestuur (2010), *Het einde van het blauwdruk-denken: Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur*, Den Haag en Raad van State (2013), *Het kán beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, p. 94.