

Zitting 1979–1980

14 322

Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (Wet reorganisatie binnenlands bestuur)

14 323

Wijziging van de Provinciewet, de Kieswet en de Wet selectieve investeringsregeling, strekkende tot wijziging van de provinciale indeling (Wet tot wijziging van de provinciale indeling)

Nr. 13

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1976–1977, 1977–1978 en 1978–1979

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 november 1979

Hierbij doe ik u toekomen een nota, inhoudende enige vraagpunten met betrekking tot de provinciale herindeling van ons land, alsmede een voorlopig standpunt van het kabinet ten aanzien van deze vraagpunten.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

I. INLEIDING

1. Verantwoording

Naar de mening van het kabinet is de meningsvorming rond de bestuurlijke reorganisatie nu in een cruciale fase beland. Op grond van een aantal redenen die in deze nota uiteengezet zullen worden, acht het kabinet een provinciale herindeling thans geboden. Het acht het evenwel noodzakelijk vooraf te weten, dat daartoe strekkende wetsontwerpen in de Tweede Kamer enige kans van slagen hebben. Niemand is ermee gebaat (met name de bestuurspraktijk en de burger niet) wanneer thans wetsontwerpen tot provinciale herindeling zouden worden ingediend en vervolgens zou blijken dat de Tweede Kamer van provinciale herindeling en daarmee van een daarmee samenhangende functionele taakverschuiving of van een bepaalde herindeling, afkerig is. Daarom heeft het kabinet de weg gekozen van een nota vraagpunten met de bedoeling dat de Kamer zich naar aanleiding daarvan zal uitspreken. Het kabinet heeft zich daarbij laten leiden door het besef dat wetgeving een zaak is van Regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Daar de onderhavige voorstellen diep ingrijpen in historisch gegroeide verbanden is gekozen voor deze als uiterst zorgvuldig te kenschetsen procedure. De figuur van een vraagpuntennota is in de recente parlementaire historie onder meer toegepast bij de herziening van de politiewet en bij het ontwerpen van een nieuw Burgerlijk Wetboek. In die gevallen is het gevoelen van de Regering in het voorbereidende stadium van wetgeving afgestemd op dat van de Tweede Kamer. Als zij en het kabinet eenmaal op één spoor zijn gekomen, dan kan, bij deze ingrijpende vormen van wetgeving de eigenlijke wetgevende arbeid van Regering en Staten-Generaal met succes ter hand worden genomen.

Het presenteren van een nota in de vorm van vraagpunten lijkt welhaast de geijkte procedure te zijn geworden voor het nemen van beslissingen, die van een zodanig gewicht zijn, als ook moet worden toegekend aan de onderhavige materie, de bestuurlijke indeling van ons land betreffende.

Op deze discussiepunten geeft het kabinet in hoofdstuk V een voorlopig standpunt. Na de uitspraak van de Tweede Kamer die, zo hoopt het kabinet, op niet al te lange termijn kan worden gedaan, zal immers nogmaals toepassing moeten worden gegeven aan artikel 2 van de provinciewet waarin is voorgeschreven dat omtrent een voorgenomen wijziging van de provinciale grenzen de provinciale staten moeten worden gehoord.

2. Stand van zaken

Al vele jaren is van verschillende zijden getracht de bestuurlijke problematiek het hoofd te bieden. In 1969 bracht de Regering haar Nota Bestuurlijke Organisatie uit waarbij als meest urgent probleem werd gezien de ontoereikendheid van de organisatie van het lokaal bestuur, om passend in te spelen op de alom waarneembare schaalvergroting. Vanwege deze te beperkte probleemstelling waren de voorstellen in de nota, t.w.:

- a. samenvoeging van gemeenten
- b. gewestvorming op basis van een gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen,

niet voldoende om de totale bestuurlijke problematiek tot een oplossing te brengen.

Hetzelfde manco kleefde in feite ook aan het ontwerp van wet op de Gewesten van 1971, dat zich in de lijn van de Nota Bestuurlijke Organisatie uitdrukkelijk bepaalde tot een versterking van het lokaal bestuur door middel van gewestvorming. Daartoe zou de Kroon een structuurschets voor de bestuurlijke indeling vaststellen waarin gebieden zouden worden aangegeven waarvoor in beginsel een gewest zou dienen te worden gevormd. Een concept voor deze structuurschets waarin 44 bestuurseenheden op gewestelijke schaal werden onderscheiden, is gepubliceerd in 1974. Bij de conceptie voor het 17-model (zie hierna) is – wat de buitengrenzen van de nieuw te vormen provincies betreft – zoveel mogelijk bij deze 44 eenheden aangesloten.

Met het concept-ontwerp van Wet reorganisatie binnenlands bestuur van juli 1975, waarop is voortgebouwd in de wetsontwerpen strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (14 322 en 14 323) werd in feite pas voor het eerst een meer totale aanpak nagestreefd. Uitgaande van een bestuursmodel dat is opgebouwd uit drie lagen, te weten het Rijk, de provincie en de gemeente, behelsden de daarin opgenomen reorganisatievoorstellen: a. een verschuiving van taken en bevoegdheden naar de provincie; b. een provinciale herindeling; c. een gemeentelijke herindeling en d. de decentralisatie van rijks- en provinciale taken. Tevens werd een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen in het vooruitzicht gesteld.

Wat het territoriale aspect betreft, heeft het vorige kabinet in het wetsontwerp tot wijziging van de provinciale indeling (14 323) gekozen voor indeling in een zodanig aantal nieuwe provincies (het zogenaamde 24-model) dat bereikt werd dat het provinciaal en regionaal bestuur als het ware ineen zouden worden geschoven.

Het huidige kabinet heeft bij zijn aantreden de uitgangspunten die aan de reorganisatie van het binnenlandse bestuur ten grondslag liggen onderschreven. Het heeft daarmee reeds aanstonds de hoofddoelstellingen van zijn beleid ter zake vastgelegd. Wij zetten ze voor een goed begrip hier nogmaals op een rij:

- het tot stand brengen van een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur;
- het versterken van de positie van de provincies en de gemeenten;
- het bewerken van een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen.

Verwezenlijking van deze hoofddoelstellingen staat of valt met het wel-slagen van een aantal, onderling nauw samenhangende, maatregelen, te weten onder meer het handhaven van de bestaande drie bestuurslagen; het tot staan brengen van de steeds verder, zowel openlijk als sluipend, voortgaande centralisatie; decentralisatie van rijkstaken; het doen overgaan van een beperkt aantal gemeentelijke taken naar de provincie; het verkleinen van de provinciale schaal door middel van een provinciale herindeling; het vergroten van de gemeentelijke schaal door een streeksgewijze gemeentelijke herindeling. Het gaat hierbij, wij leggen hierop nog eens de nadruk, om een meersporig proces. De verschillende onderdelen die gezamenlijk zullen leiden tot een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie zullen zo veel mogelijk gelijktijdig hun beslag moeten krijgen, maar bepalend voor het antwoord op de vraag of dit uiteindelijk mogelijk zal zijn, is het moment waarop elk onderdeel praktisch voor realisering vatbaar is.

Het huidige kabinet heeft in het voorjaar van 1978 besloten een nieuwe indeling (het zogenaamde 17-model) aan de provinciale besturen om advies voor te leggen.

Deze ten opzichte van het 24-model beoogde vermindering van het aantal provincies werd ingegeven door overwegingen die tot grootschaliger eenheden op provinciaal niveau leiden. Te denken valt hierbij aan de decentralisatie van rijkstaken naar de provincie, de mogelijkheden tot coördinatie op rijksniveau, de gewenste afstand ten opzichte van de gemeenten en aan eisen die het provinciaal milieubeheer, de zorg met betrekking tot de waterstaat, het verkeer en vervoer en de nutsbedrijven stellen. Met name het streven van het huidige kabinet de decentralisatie te bevorderen (zie Regeerakkoord, paragraaf 4.5) heeft hier een grote rol gespeeld, waarbij beseft dient te worden dat de decentralisatie van rijkstaken naar de provincie een bepaald platform noodzakelijk maakt.

In het 17-model heeft met name de plannende, coördinerende en sturende rol van de provincie ten opzichte van de gemeenten als een der instrumenten tot oplossing van de regionale problematiek meer nadruk gekregen. Dit was te meer nodig omdat in dit model in verminderde mate sprake kon zijn van een ineenschuiven van provinciaal en regionaal bestuur. Mede als gevolg daarvan is thans een voorontwerp Wet gemeenschappelijke regelingen

opgesteld, dat beoogt een antwoord te geven op de regionale problematiek voor zover deze niet in het kader van de andere wetsontwerpen inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur kan worden opgelost. Dit voorontwerp dat in juli 1979 om advies is gezonden aan onder meer de provinciale besturen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) en de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) bevat daartoe een viertal hoofdelementen:

- a. beperking van de toepassingsmogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen op het vlak van de coördinatie en sturing van het gemeentelijk beleid in nauwe samenhang met het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur, met name het nieuwe artikel 79a van de Provinciewet met betrekking tot het provinciaal beleidsplan;
- b. het strakker aanhalen van bestuurlijke en financiële banden tussen het samenwerkingsverband en de deelnemers;
- c. méér orde scheppen in met name de samenwerking tussen gemeenten;
- d. openbaarheid bevorderen.

II. UITGANGSPUNTEN

Wat betreft de functionele aspecten heeft het kabinet zijn standpunt neergelegd in de nota van wijzigingen op het ontwerp van Wet tot wijziging van de Provinciewet. Dit verzoek heeft ertoe geleid, dat in de provincies Overijssenisatie van het binnenlands bestuur (zitting 1978-1979, 14 322, nr. 11).

Inzake de territoriale aspecten moge het volgende dienen. De gemeentelijke herindeling is onderwerp van beraad geweest tussen de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken op 16 mei 1979. Dit op basis van de Nota Criteria gemeentelijke herindeling.

Zoals hierboven reeds gesteld, is aan alle colleges van gedeputeerde staten op 22 mei 1978 een concept voorgelegd voor een wijziging van de provinciale indeling met verzoek te bevorderen, dat daaromtrent door de provinciale staten een uitspraak zou worden gedaan ingevolge artikel 2 van de provinciewet. Dit verzoek heeft ertoe geleid, dat in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland en Noord-Brabant een breed samengestelde werkgroep werd ingesteld, die tot taak had zich te beraden over de behoefte aan en/of noodzaak tot herziening van de begrenzing van de betreffende provincies en daaromtrent aan het provinciaal bestuur en aan de Minister van Binnenlandse Zaken advies uit te brengen. Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland, dat te kennen had gegeven aan instelling van een dergelijke werkgroep geen behoefte te hebben volgde, om tot een uitspraak van de staten te komen, een eigen procedure. De adviezen van de werkgroepen, de opvattingen van de colleges van gedeputeerde staten en de uitspraken van provinciale staten zijn uiteraard grondig bestudeerd.

De provinciale staten blijken, gezien hun uitspraken, zeker niet zonder meer gesteld te zijn op een schaalverkleining en voeren daar ook argumenten voor aan. Het lijkt echter juist nu de staten zich in eerste aanleg hebben uitgesproken, het model ook ter discussie aan de Tweede Kamer voor te leggen, omdat nu eenmaal de wetgever de provinciale grenzen beoordeelt. De argumenten die pleiten voor een provinciale schaalverkleining zijn voornamelijk de volgende:

- a. Kleinere provincies kunnen de afstand bestuur-bestuurden zowel in bestuurlijk opzicht als geografisch doen verminderen. Het formaat van de provincies mag overigens stellig niet zo klein worden dat dit decentralisatie in de weg zou staan.
- b. Bij het voorstel om een beperkt aantal gemeentelijke taken naar de provincie te doen overgaan past een wat kleinere schaal van de provincie.
- c. Provinciale schaalverkleining biedt weliswaar op zich geen geheel afdoende oplossing voor de zogeheten regionale problematiek maar onder-

vangt samen met de andere, in de begeleidende brief bij de nota van wijzigingen van 26 april jl. voorgestelde maatregelen, zoals een versterking van de coördinerende en sturende rol van de provincie en een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de aan dit vraagstuk verbonden bezwaren goeddeels. Afgezien van de bezwaren tegen een vierde bestuurslaag als zodanig die bij herhaling duidelijk naar voren komen bij het verzet daartegen in de Tweede Kamer, zou een vierde bestuurslaag – wij komen daarop hieronder terug – zeer kostbaar zijn, en kan betwijfeld worden of de gewesten dan wel sterk verkleinde provincies in staat zouden zijn zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende personeel aan te trekken.

d. Hoe dit ook zij, in ieder geval leiden provinciale schaalverkleining en de andere in de meer gemelde brief van 26 april jl. aangekondigde maatregelen tot beëindiging dan wel tot inkrimping van de taken en de bevoegdheden van een aantal zware gewesten.

e. Uit een oogpunt van het bieden van een oplossing voor de regionale problematiek, althans het zoveel mogelijk ondervangen van de daaraan verbonden bezwaren, kan hieraan nog worden toegevoegd dat kleinere provincies in het algemeen behalve voor coördinerende en sturende taken op (ongeveer) regionale schaal ook meer geschikt zijn voor de uitvoering van grootschalige taken met een verzorgend karakter.

f. Door provinciale schaalverkleining en grenswijziging kan beter worden aangesloten bij niet alleen bestuurlijke maar ook sociale, economische en culturele samenhangen (hetgeen zeker ook taakbehartiging op regionale schaal vergemakkelijkt).

g. Een verkleining van de provinciale schaal brengt de provincies qua inwonertal en qua oppervlakte dichter bij elkaar waardoor tussen de provincies onderling meer evenwichtige verhoudingen ontstaan, hetgeen bij voorbeeld uit een oogpunt van een goede financiële verhouding toegejuicht dient te worden.

h. Voor de provincie neemt de noodzaak tot beheersbaarheid van allerlei ontwikkelingen toe, waarbij men kan denken aan de toenemende taak van de provincie op het terrein van de planning. Hierbij valt te wijzen op de recente ontwikkelingen op het beleidsterrein van de milieuhygiëne.

i. Ten slotte is er nog het aspect dat de formele wetgever door het treffen van wettelijke voorzieningen – en met name ook door uitspraken tijdens de parlementaire behandeling daarvan – in Rijnmond en in de agglomeratie Eindhoven verwachtingen heeft gewekt.

Naast voordelen kan provinciale schaalverkleining ook nadelen met zich meebrengen, met name als deze schaalverkleining te ver wordt doorgevoerd. Te denken valt in dit verband aan het gevaar dat de provincie te veel op de stoel van het gemeentebestuur kan gaan zitten en aan beleidsterreinen als waterstaatszorg, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Daarnaast zou bij te sterk verkleinde provincies de decentralisatie van rijkstaken in gevaar kunnen komen. Mede overwegingen van deze aard leidden reeds in mei 1978 tot de keuze voor een terugbrengen van het aantal voorgestelde provincies van 24 naar 17 en eerder tot het afzien van 40 à 50 bestuurlijke eenheden.

Zoals reeds in de hiervoor vermelde brief van 26 april jl. is gesteld kan een bestuurlijke organisatie van een eenvoudige opzet, beperkt tot drie bestuurslagen, onmogelijk voldoen aan alle denkbare eisen. Met name geldt dit waar het de territoriale aspecten betreft.

In het spanningsveld tussen naar grootschaligheid tenderende eisen enerzijds en op kleinschaligheid wijzende elementen in de (toekomstige) provinciale taak anderzijds moet de omvang en begrenzing van iedere provincie worden bepaald. Daarbij moet er dan zoveel mogelijk naar worden gestreefd, dat het arbeidsveld van gedeconcentreerde rijksdiensten, zo hun taak al niet voor decentralisatie in aanmerking komt, met de nieuwe grenzen overeenkomen dan wel daarmee in overeenstemming kunnen worden gebracht. Ook op die wijze kan de doorzichtigheid van het openbaar bestuur worden gediend. Het gaat immers – en dat moet vóór alles op de voorgrond

staan – om het verkrijgen van een bestuurlijke organisatie die aan optimale bestuurlijke eisen voldoet in die zin, dat zij primair op de belangen van de burger is afgestemd. Bij de indeling van bepaalde gebieden dient zich evenwel een aantal mogelijkheden aan; keuzen, ook tot op zekere hoge arbitraire, zijn dan ook onvermijdelijk. Dit sluit in – het kabinet is zich dat zeer wel bewust – dat elke keuze weerstanden oproept. Het gaat immers niet om het provinciaal indelen van een «blanco» gebied, maar er zullen onder omstandigheden historische verbanden moeten worden aangetast. In plaats van bestaande eenheden, die niet meer geacht kunnen worden in voldoende mate aan de eisen van deze en de toekomstige tijd te beantwoorden, moeten nieuwe worden geformeerd. Dat is een zware en een verantwoordelijke opgave. Zij vraagt een grote mate van bestuurlijke wijsheid. Uiteraard zullen uitsluitend gedachten en overwegingen die tot oplossing van de zich voordoende problematiek kunnen bijdragen, bepalend mogen zijn.

Gegeven de noodzaak van provinciale schaalverkleining, moet met name worden gedacht aan de provincies Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Bovendien moet een oplossing worden gevonden voor provinciale indeling van het nieuwe land in de voormalige Zuiderzee. Met het oog daarop is u bij brief van 22 mei 1978 het zogenaamde 17-model voorgelegd. Dit heeft – zoals we in de aanvang van dit hoofdstuk reeds schreven – bij de provinciale besturen weinig instemming gevonden. Met name de provinciale besturen van Gelderland, Noord-Holland en Noord-Brabant wijzen een provinciale herindeling zonder meer af. Behoudens door het provinciaal bestuur van Overijssel zijn evenwel door de provinciale besturen geen alternatieven voor andere concepties naar voren gebracht. De afwijkende houding van de meeste provinciale besturen betekent niet zonder meer dat Regering en Staten-Generaal van provinciale herindeling moeten afzien. Deze hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van algemeen geconstateerde knelpunten in het openbaar bestuur.

Niet alleen bestuurders, maar vooral de burgers zouden rechtstreeks en indirect – het één zowel als het ander blijkt uit het voorafgaande – schade ondervinden, wanneer op het terrein van het binnenlands bestuur alles bij het oude zou worden gelaten. Daarbij gaat het niet uitsluitend om de directe relatie tussen bestuur en bestuurden. Ook de belangen van maatschappelijke instellingen en het bedrijfsleven zouden er in hoge mate mee gediend zijn indien er volstrekte klaarheid bestaat tot wie men zich voor wat op welk tijdstip kan wenden. Nu kan men natuurlijk betogen, dat op dit terrein veel kan worden gewijzigd, zonder dat de bestaande provinciale indeling wordt aangetast. Deze gedachte berust echter op een misverstand. Functionele veranderingen zijn niet los te denken van territoriale veranderingen. Overheveling van taken naar de provincie (ongeacht of die taken van het Rijk of de gemeente komen) kan niet effectief werken wanneer de provincie ruimtelijk te ver van de burger af staat. Dat zou leiden tot instelling, en daar waar zij er al is tot versterking, van een intermediair tussen provincie en gemeente in de vorm van krachtige regionale besturen en daarmee tot het daadwerkelijk in het leven roepen van een vierde bestuurslaag. Dat gevaar komt dichterbij naarmate een beslissing tot provinciale herindeling langer wordt uitgesteld; omdat de praktijk zich steeds ruimer van hulpstructuren als gewesten gaat bedienen, zal het gevaar straks niet meer te keren zijn. Afgezien nog van de overige bezwaren die tegen een vierde bestuurslaag zijn aangevoerd, ook door de Tweede Kamer, kleven aan een dergelijke ontwikkeling financiële bezwaren. Een vierde bestuurslaag zou namelijk een kostbare aangelegenheid zijn, in ieder geval zou deze duurder uitvallen dan de thans voorliggende voorstellen tot provinciale herindeling. Immers op het Rijk zal ongetwijfeld een sterke aandrang worden uitgeoefend om de nodige financiële middelen ter beschikking te stellen, ten einde volwaardige apparaten op te kunnen bouwen. Daarnaast zullen nog andere kosten optreden, bij voorbeeld ten behoeve van het uit te oefenen toezicht en in verband met fricties door het optreden van vier in plaats van drie bestuurslagen. Niet ondenkbaar is

dat een groot aantal zware gewesten zal ontstaan zodat bij een redelijke jaarlijkse rijksbijdrage de kosten aanzienlijk zullen zijn (op de rijksbegroting voor 1980 zijn voor de algemene (apparaats)kosten van het openbaar lichaam Rijnmond en de agglomeratie Eindhoven rijksbijdragen opgenomen van circa f 15 mln. respectievelijk circa f 6 mln. terwijl deze lichamen nog in ontwikkeling zijn; vergelijk bij voorbeeld de overeenkomstige cijfers voor 1976: circa f 8,5 mln. respectievelijk circa f 4 mln.). Dit financiële argument, gevoegd bij de reeds genoemde principiële bezwaren, doet het kabinet de vierde bestuurslaag afwijzen. Het kabinet weet zich hierin, op grond van eerdere discussies, door de Tweede Kamer gesteund.

III. OVERWEGINGEN PER GEBIED

1. Overijssel en Gelderland

1.1. Voorgaande indelingsvoorstellen

Voor dit gebied was zowel in het 24-provincies-model als in het op 22 mei 1978 gepresenteerde voorlopige 17-model voorzien in de vorming van vier nieuwe provincies, te weten Twente, Overijssel, Gelderland en Veluwe.

1.2. Advies Werkgroep territoriale indeling Overijssel

De territoriale werkgroep Overijssel is uitgegaan van de vorming van een nieuwe provincie Twente. Het alsdan resterende gedeelte van de huidige provincie Overijssel, dat volgens het 17-model de nieuwe provincie Overijssel zou gaan vormen, werd door de werkgroep daartoe qua draagvlak te klein geacht («volstrekt onaanvaardbaar»).

De werkgroep heeft vervolgens drie alternatieven in haar beschouwingen betrokken:

- a. uitbreiding van het nieuw te vormen Overijssel met enkele Noord-Veluwse gemeenten, Dronten en overig Oostelijk Flevoland;
- b. conform a; verkleinde provincie Veluwe word uitgebreid met de Achterhoek;
- c. samenvoeging van de voorgestelde provincie Overijssel en de verkleinde provincie Veluwe (Ijsselland).

Hoewel de werkgroep enkele voordelen zag in het onder a vermelde model werd toch gekozen voor de vorming van een provincie Ijsselland (c). De werkgroep erkende overigens dat dit model ook enkele nadelen met zich brengt (breuklijn over de Veluwe). In de zienswijze van de werkgroep zouden voorts de gemeenten Ede en Wageningen bij de nieuw te vormen provincie Gelderland en de gemeenten Putten, Barneveld en Hoevelaken bij de provincie Utrecht gevoegd worden.

1.3. Standpunt gedeputeerde staten van Overijssel

Gedeputeerde staten waren van mening dat Twente alleen dan een zelfstandige provincie kan gaan vormen indien:

- a. ook de voorgestelde provincie Ijsselland verwezenlijkt wordt;
- b. dit onderdeel uitmaakt van een landelijke herindelingsoperatie.

Tijdens stemmingen in provinciale staten bleek overigens een minderheid in het college tegen deze zogeheten «dubbele koppeling» te zijn.

Gedeputeerde staten spraken voorts een «volstrekt onaanvaardbaar» uit over:

- de in het 17-model voorgestelde provincie Overijssel;
- de in het 17-model voorgestelde provincie Veluwe;
- een nieuwe provincie bestaande uit het huidige Overijssel minus Twente.

Naar de mening van het college dient recht gedaan te worden aan de «sterke maatschappelijke samenhangen» tussen de regio's rond Zwolle en Deventer. De gemeente Dronten en de Noordoostpolder dienen in dezelfde provincie als de gemeente Zwolle te liggen.

1.4. *Advies provinciale staten van Overijssel*

De beraadslagingen in provinciale staten werden toegespitst op de hiervoor omschreven «dubbele koppeling».

De P.v.d.A. was van mening dat Twente in ieder geval spoedig een provincie diende te worden en stemde tegen de «dubbele koppeling».

Het C.D.A. en de V.V.D. wilden de vorming van een provincie Twente bevorderen, indien ook een nieuwe provincie IJsselland gevormd zou worden.

De V.V.D. tilde voorts zwaar aan het kostenaspect van een provinciale herindeling en twijfelde aan de noodzaak Zwolle en Deventer in één provincie IJsselland onder te brengen.

D'66 ten slotte heeft zich uitgesproken tegen het gehele voorstel van gedeputeerde staten; deze partij wilde eerst meer duidelijkheid over de verdeling van taken en bevoegdheden.

1.5. *Advies werkgroep bestuurlijke indeling Gelderland*

In het zeer omvangrijke rapport van deze werkgroep werd voornamelijk ingegaan op functionele aspecten. Een groot aantal taken werd afzonderlijk bezien. De conclusie van de werkgroep luidde dat voor vrijwel alle taken het noodzakelijk geacht moet worden de huidige grens te handhaven; in sommige gevallen werd zelfs geconcludeerd tot schaalvergroting van de huidige provincie. Handhaving van de huidige grenzen zou volgens de werkgroep overigens onverlet laten de mogelijkheid tot incidentele grenscorrecties.

1.6. *Standpunt gedeputeerde staten van Gelderland*

Gedeputeerde staten stemden in met de bovenomschreven conclusies van de werkgroep bestuurlijke indeling, met name waar het de territoriale aspecten betreft.

1.7. *Advies provinciale staten van Gelderland*

Provinciale staten onderschreven unaniem het voorstel van gedeputeerde staten en daarmee het rapport van de werkgroep: eerst meer duidelijkheid, dan pas praten over herindeling. Kritiek werd geleverd op het voorstel van Overijssel tot de vorming van een provincie IJsselland (ten koste van het grondgebied van Gelderland). Eerst diende meer duidelijkheid te komen over de toekomstige taken- en bevoegdhedenverdeling – met name ten aanzien van de te decentraliseren rijkstaken – en over de financiële consequenties. In dat geval zouden ook de grenzen van Gelderland niet «heilig» zijn.

1.8. *Mogelijke indelingen*

a. *Indeling volgens het 17-model*

Uitgaande van de noodzaak tot provinciale schaalverkleining wordt hierbij recht gedaan aan de met name in Twente en op de Veluwe bestaande maatschappelijke samenhang, terwijl bovendien vier provincies ontstaan met een relatief gelijkwaardige schaal, zowel ten opzichte van elkaar als van de overige in dit plan voorgestelde naastliggende provincies. Tevens wordt rekening gehouden met de in het gebied van de zogeheten Stedendriehoek (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) bestaande samenhangen.

b. *Indeling volgens 17-model; echter de nieuw te vormen provincie Overijssel uitgebreid met enkele Noord-Veluwse gemeenten*

Aan de nieuw te vormen provincie Overijssel, zoals onder a bedoeld, worden toegevoegd de gemeenten Hattem, Heerde, Olst en Raalte. Het belangrijkste winstpunt ten opzichte van de onder a bedoelde begrenzing is de draagvlakvergroting van de nieuw te vormen provincie Overijssel, terwijl bestaande samenhangen onaangetast blijven. Ten aanzien van Hattem en Heerde wordt meer gelet op de relatiepatronen die bestaan tussen deze gemeenten en de stad Zwolle.

c. IJsselland

Het plan tot vorming van een provincie IJsselland, waarin de geprojecteerde provincies Overijssel en Veluwe (verkleind) samengevoegd zouden worden, is afkomstig van de Territoriale Werkgroep Overijssel en wordt gesteund door het provinciaal bestuur van deze provincie. Hoewel grote waardering bestaat voor het feit dat dit bestuur – als enige – in het kader van de procedure ex artikel 2 van de provinciewet een alternatief indelingsmodel ontworpen heeft, brengt de vorming van een provincie IJsselland, zoals deze voorgesteld wordt, enige problemen met zich mede.

In de eerste plaats zou de vorming van IJsselland geen schaalverkleining betekenen, wat in strijd is met het uitgangspunt dat schaalverkleining noodzakelijk is; ook in relatie tot de overige nieuw te vormen provincies moeten de omvang en het inwonertal van IJsselland nogal groot geacht worden. Daarnaast is de samenhang tussen het noordelijk en zuidelijk gedeelte van de voorgestelde provincie niet van dien aard dat deze de vorming van één provincie voor die gebieden rechtvaardigt, terwijl bovendien een breuklijn over de Veluwe zou ontstaan.

d. De vorming van een afzonderlijke polderprovincie

Deze oplossing, waarbij Oostelijk en Zuidelijk Flevoland met de Noord-oostpolder tot één nieuw te vormen provincie samengevoegd worden, zou leiden tot eenheid van bestuur voor het gehele poldergebied, wat – met name uit waterstaatkundig oogpunt – gunstig genoemd kan worden. Daar staan echter verscheidene nadelen tegenover. Vooreerst dient de vraag beantwoord te worden of het uit democratisch-bestuurlijk oogpunt juist geacht kan worden dat de wens van de huidige inwoners, die in aantal slechts een gering percentage vormen van het voor de nabije toekomst voorziene inwonersbestand, bepalend is voor de bestuurlijke indeling van dit gebied. Voorts kan betwijfeld worden of een nieuw gevormde provincie IJsselmeerpolders, met vooralsnog minder dan 100 000 inwoners en te zijner tijd ten hoogste bestaande uit zes gemeenten, een volwaardige provincie met een voldoende draagvlak genoemd kan worden.

Met name de provinciale taken op het terrein van de ruimtelijke ordening zouden beperkt van omvang zijn, daar de meeste bestemmingen in dit gebied reeds vastliggen. Tevens kan er op gewezen worden, dat ook in de polders een aantal gebieden met een eigensoortig karakter en relatiepatroon onderscheiden kan worden.

Zo zijn bij voorbeeld Almere en Lelystad sterk industrieel georiënteerd, terwijl de overige gebieden veeleer een agrarisch karakter hebben. Daarnaast hebben Almere en Lelystad een opvangfunctie voor Amsterdam en het Gooi, terwijl het toekomstige Zeewolde een zelfde functie voor Harderwijk zal vervullen. Ten slotte zou bij de vorming van een afzonderlijke polderprovincie worden voorbijgezien aan het inmiddels op meerdere plaatsen ontstane relatiepatroon tussen de polders en het «oude land».

2. Utrecht

2.1. Voorgaande indelingsvoorstellen

Zowel in het 24- als in het 17-model werd de Betuwe ten noorden van de Waal, zuidelijk van Utrecht, aan deze provincie toegevoegd. Daarnaast werd in het 24-model het gebied rond Amersfoort aan de nieuw te vormen provincie Gooi en Eemland toegevoegd. In het 17-plan werd echter afgezien van de instelling van deze provincie en werd voorgesteld de noordgrens voor de provincie Utrecht ongewijzigd te laten.

2.2. Advies Werkgroep begrenzing Utrecht

Na uitgebreid verschillende functionele aspecten belicht te hebben kwam de werkgroep ten aanzien van de meest wenselijk geachte begrenzing van een eventueel nieuw te vormen provincie Utrecht tot de volgende conclusies:

- de huidige provincie Utrecht kan – globaal gezien – dienen als uitgangspunt voor een nadere provinciale indeling van midden-Nederland;

- ingestemd wordt met de gedachte om (cf. het 17-model) geen aparte provincie Midden-Holland («groene hart») te vormen;
- bij de bepaling van eventuele nieuwe zuid- en westgrenzen ware rekening te houden met waterstaatkundige factoren;
- tevens moet rekening gehouden worden met de verzorgingsrayons van met name de grootstedelijke agglomeraties;
- de West-Betuwe dient in zijn geheel al dan niet aan Utrecht toegevoegd te worden; sommige gemeenten in dit gebied zijn duidelijk georiënteerd op Utrechtse centra;
- Woerden en Driebruggen zouden aan Utrecht toegevoegd kunnen worden (werkgelegenheidscentra voor omliggende Utrechtse gemeenten);
- huidige noord- en noordwestgrenzen waren te handhaven (bufferfunctie tegen opdringende verstedelijking);
- geen noodzaak om het Gooi aan Utrecht toe te voegen;
- tegen toevoeging van Hoevelaken en eventueel Nijkerk aan de provincie Utrecht bestaat geen bezwaar, tenzij de stadsgewestelijke ontwikkeling van Amersfoort zich hier tegen zou verzetten;
- de grens in het Valleigebied (Veenendaal en Rhenen-Utrecht/Ede, Wageningen-Gelderland) kan gehandhaafd blijven.

2.3. *Standpunt gedeputeerde staten van Utrecht*

Gedeputeerde staten onderschreven in grote lijnen het standpunt van de provinciale werkgroep ten aanzien van de territoriale aspecten van de reorganisatie. Hoewel erkend werd dat enkele gemeenten in de West-Betuwe op Utrecht georiënteerd zijn, werd toevoeging van dit gebied aan Utrecht toch niet wenselijk geacht omdat:

- de waterstaatkundige aspecten zich daartegen verzetten;
- het gebied zelf geen voorkeur heeft voor indeling bij Utrecht.

Gedeputeerde staten voegden hier echter aan toe dat zij – mocht toch besloten worden tot toevoeging van de West-Betuwe aan Utrecht – hier geen onoverkomenlijke bezwaren tegen zouden hebben; als voorwaarde werd in dat geval wel gesteld dat ook de Zuid-Hollandse gemeenten Vianen, Everdingen en Hagestein bij Utrecht zouden worden gevoegd.

Ten slotte stelden gedeputeerde staten de wenselijkheid van toevoeging van de gemeenten Woerden, Driebruggen, Hoevelaken en Scherpenzeel aan Utrecht en van handhaving van de grenzen in het noorden en in het Valleigebied.

2.4. *Advies provinciale staten van Utrecht*

De staten op hun beurt onderschreven in grote lijnen het standpunt van gedeputeerde staten. Ten aanzien van de West-Betuwe echter werd gesteld dat toevoeging van dit gebied aan Utrecht niet gewenst is, tenzij:

- a. de noodzaak hiervan inhoudelijk alsnog wordt aangetoond en
- b. de meerderheid van de betrokken gemeenten zich hiervoor uitspreekt.

Ook de staten zagen geen noodzaak het Gooi aan Utrecht toe te voegen; incidentele grenscorrecties ten opzichte van dit gebied zouden mogelijk blijven om een evenwichtiger grensverloop te verkrijgen. Ten aanzien van eventuele kleinere grenscorrecties (Woerden e.o., Hoevelaken, Scherpenzeel Ede/Veenendaal e.o.) stemden de staten in met het standpunt van gedeputeerde staten.

2.5. *Mogelijke grenswijzigingen*

De provincie Utrecht zal in elke mogelijke indeling als zelfstandige provincie blijven voortbestaan. Slechts over de indeling van enkele grensgebieden is discussie mogelijk. Het betreft hier voornamelijk de volgende gebieden:

a. *Het Gooi*

De in dit gebied bestaande relatiepatronen zijn zowel op het Utrechtse als op Amsterdam e.o. gericht, zodat hieruit geen eenduidige indicatie voor de

indeling van dit gebied valt af te leiden. Zowel het provinciaal bestuur van Noord-Holland als dat van Utrecht hebben hun voorkeur voor handhaving van de bestaande situatie uitgesproken. Het in deze streek functionerende gewest Gooi- en Vechtstreek heeft bij monde van zijn dagelijks bestuur uitgesproken dat de voorkeur in eerste instantie uitgaat naar of wel «het gewestmodel» of wel de ineenschuiving van regionaal en provinciaal niveau, zoals voorzien in het 24-model. Mocht Noord-Holland echter toch gesplitst worden in twee afzonderlijke provincies, zoals voorgesteld wordt in het 17-model, dan wil het gewest bij de provincie Utrecht gevoegd worden.

b. De Betuwe

Toevoeging van de Betuwe, benoorden de Waal, zuidelijk van Utrecht, aan deze provincie zou recht doen aan de relaties die bestaan tussen een aantal Betuwse en Utrechtse gemeenten. Hier staat tegenover dat een dergelijke toevoeging zowel door het provinciaal bestuur van Utrecht als door de bewoners van het betrokken gebied afgewezen wordt, terwijl ook een (extra) grenslijn door het rivierengebied getrokken zou worden.

3. Noord-Holland

3.1. Voorgaande indelingsvoorstellen

In het 24-model was Noord-Holland gesplitst in 4 provincies: Noord-Holland-noord, Kennemerland, groot-Amsterdam en Gooi- en Vechtstreek (samen met het Utrechtse gedeelte).

Volgens het 17-model werd het aantal nieuwe provincies in dit gebied teruggebracht tot twee, te weten Amstelland en het overige gedeelte van Noord-Holland.

3.2. Advies Werkgroep territoriale indeling Noord-Holland

Ook in dit gebied heeft een werkgroep ter bestudering van de onderhavige problematiek gefunctioneerd. Deze werkgroep heeft het voorstel tot tweedeling getoetst aan een aantal in de provincie bestaande samenhangen, waarbij twee schaalniveaus onderscheiden werden: het regionale en het interregionale. De werkgroep kwam na deze toetsing tot een, het voorgestelde model afwijzende, eindconclusie, die zij als volgt formuleerde:

«De werkgroep wijst de voorgestelde tweedeling af. De nieuw voorgestelde provincies vormen geen passende bestuursvoorziening voor de regionale, noch voor de interregionale problemen in Noord-Holland».

3.3. Standpunt gedeputeerde staten van Noord-Holland

Gedeputeerde staten onderschreven de conclusie van de werkgroep en waren van mening dat de huidige provinciegrenzen een adequaat kader bieden voor de aanpak van huidige en toekomstige problemen. Het college liet overigens de mogelijkheid open van aanpassing der provinciegrenzen op die plaatsen waar deze (inter)regionale samenhangen doorkruisen. Gedeputeerde staten dachten hier met name aan de relatiepatronen tussen Almere/Lelystad en Amsterdam.

3.4. Advies provinciale staten van Noord-Holland

Provinciale staten ten slotte hebben de voorgestelde tweedeling unaniem verworpen, waarbij tevens door een aantal statenleden sterk aangedrongen werd op totstandkoming en bevordering van een sterk regionaal bestuur.

3.5. Mogelijke indelingen

a. Tweedeling met grensbeloop noord-zuid

Dit model doet recht aan de in dit gebied bestaande regionale woon- en arbeidsmarktgebieden maar doorsnijdt het Noordzeekanaal, wat door som-

migen als minder wenselijk ervaren wordt. De IJmond echter vertoont een eigen voorzieningen- en relatiepatroon, dat goeddeels onafhankelijk van Amsterdam functioneert; daarnaast verdient het de voorkeur dat het beheer van de kuststrook in één hand blijft.

b. *Tweedeling met grensbeloop oost-west* (exacte begrenzing eventueel nader te bepalen)

In deze conceptie kan het Noordzeekanaal-gebied in één provincie ondergebracht worden. Daar staat tegenover dat Haarlem en Amsterdam in dezelfde provincie met bijna 2 mln. inwoners zouden komen te liggen, waardoor dan nauwelijks meer gesproken zou kunnen worden van provinciale schaalverkleining.

4. Zuid-Holland

4.1. Voorgaande indelingsvoorstellen

De huidige provincie Zuid-Holland was in het 24-model gesplitst in drie provincies: een vergroot Rijnmond, Zuid-Holland en Midden-Holland. Volgens het 17-model zou dit aantal teruggebracht worden tot twee, te weten Rijnmond en Zuid-Holland.

4.2. Standpunt gedeputeerde staten van Zuid-Holland

Gedeputeerde staten stelden provinciale staten voor in te stemmen met een tweedeling van Zuid-Holland; de grens tussen beide nieuw te vormen provincies zou globaal gezien moeten lopen langs de noordgrens van het openbaar lichaam Rijnmond en vervolgens langs de Lek.

De meerderheid van het college onderscheidde in het westen van het land vier samenhangende gebieden rond de steden Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam. Rond deze steden zouden provincies nieuwe stijl geformeerd moeten worden; het open middengebied van de randstad zou over deze provincies verdeeld dienen te worden. Een minderheid van het college prefereerde een driedeling van de provincie. Deze drie nieuwe provincies zouden respectievelijk moeten omvatten de gebieden van

- het openbaar lichaam Rijnmond en het streekplan Zuid-Holland-zuid (inclusief Drechtsteden);
- het gebied van het streekplan Zuid-Holland-west;
- het gebied van het streekplan Zuid-Holland-oost plus het Utrechts westelijk weidegebied.

Hoewel de meerderheid van het college voor tweedeling was werd wel geconstateerd dat ten aanzien van het 17-model de volgende knelpunten zouden blijven bestaan:

- Woerden e.o. (voorlopig standpunt van de meerderheid: bij Zuid-Holland, echter nader overleg met gedeputeerde staten van Utrecht noodzakelijk);
- Krimpenerwaard (volgens gedeputeerde staten grotendeels georiënteerd op Gouda;
Krimpen aan den IJssel eventueel bij Rijnmond);
- Vianen e.o. (nader overleg met gedeputeerde staten van Utrecht en van Gelderland; voorlopig standpunt: bij Zuid-Holland-zuid);
- Goeree-Overflakkee (nader overleg met gedeputeerde staten van Zeeland; meerderheid voor indeling bij Zuid-Holland-zuid; minderheid voor indeling bij Zeeland);
- B-driehoek (=Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk en Bergschenhoek) (vormt één samenhangend gebied, niet splitsen maar samen met het Westland indelen bij Zuid-Holland-noord);
- Nieuwerkerk aan de IJssel (meerderheid voor indeling bij Zuid-Holland-noord, minderheid voor indeling bij Zuid-Holland-zuid);
- Hillegom (meerderheid voor indeling bij Zuid-Holland-noord; minderheid – gezien voorkeur van de gemeente – voor indeling bij Noord-Holland; nader overleg met gedeputeerde staten van Noord-Holland).

Gedeputeerde staten benadrukten ten slotte dat dit een voorlopige standpuntbepaling is; zij wilden in het kader van de artikel 2-procedure der provinciewet nogmaals gehoord worden, onder meer omtrent bovenstaande vraagpunten.

4.3. *Advies provinciale staten van Zuid-Holland*

Provinciale staten stemden in meerderheid in met een tweedeling van de provincie. Zij verbonden hieraan echter twee voorwaarden: concretisering van decentralisatie rijkstaken en een passende financiële regeling. Bij niet-voldoen aan deze voorwaarden moet hun uitspraak als niet gedaan worden beschouwd. Daarnaast stelden zij de eis dat de splitsing van Zuid-Holland onderdeel zou uitmaken van een landelijke herindelingsoperatie. Tijdens de discussie werd overigens noch met een tweedeling, noch met een driedeling van ganser harte ingestemd. Provinciale staten spraken zich voorlopig conform het voorstel van gedeputeerde staten uit over het grensbeloop (noordgrens openbaar lichaam Rijnmond–Lek).

Over de door gedeputeerde staten naar voren gebrachte knelpunten ten aanzien van verschillende gebieden hebben de staten zich niet definitief uitgesproken.

4.4. *Mogelijke indeling*

Hoewel een minderheid in zowel gedeputeerde staten als provinciale staten zich uitgesproken heeft voor een driedeling van de huidige provincie Zuid-Holland, lijkt overigens een vrij grote mate van overeenstemming te bestaan over een tweedeling van dit gebied. De begrenzing van deze provincie zou globaal overeen kunnen komen met de noordgrens van het huidige openbaar lichaam Rijnmond en vervolgens de Lek kunnen volgen. Een meerderheid in de provinciale besturen van Utrecht en zuid-Holland wees de instelling van een aparte provincie Midden-Holland («het groene hart») af.

5. **Noord-Brabant**

5.1. *Voorgaande indelingsvoorstellen*

Deze provincie werd volgens het 24-model ingedeeld in vier nieuwe provincies, te weten rond de vier grote steden Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch en Eindhoven.

In het 17-model werden de provincies rond Tilburg en 's-Hertogenbosch samengevoegd, zodat drie nieuw te vormen provincies ontstonden.

5.2. *Advies territoriale werkgroep binnenlands bestuur*

De provinciale werkgroep heeft op 16 januari 1979 advies uitgebracht omtrent de voorgestelde driedeling van Noord-Brabant. Voornaamste punten uit dit advies:

- wijziging van de huidige grenzen van Noord-Brabant is, gezien de onduidelijkheid omtrent de taakverdeling over de drie bestuurslagen, onverantwoord;
- op basis van de huidige argumenten van de Regering bestaat volgens de overgrote meerderheid van de werkgroep, zelfs indien thans wel duidelijkheid omtrent omvang en inhoud van het decentralisatieproces zou bestaan, geen behoefte aan en/of noodzaak tot herziening van de provinciale grenzen;
- de voorgestelde driedeling speelt noch op de huidige provinciale taken en de te decentraliseren rijkstaken, noch op de van de gemeente naar de provincie over te hevelen taken in;
- de voorkeur van de werkgroep gaat uit naar voortzetting van de huidige ontwikkelingen, dat wil zeggen behartiging van een aantal lokale taken door samenwerkende gemeenten; het juridisch kader van deze samenwerking dient op korte termijn verbeterd te worden;

– indien naar de mening van de Minister opdeling van Noord-Brabant volstrekt niet te vermijden is, gaat de voorkeur van de werkgroep uit naar een tweedeling.

5.3. *Standpunt gedeputeerde staten van Noord-Brabant*

Gedeputeerde staten vatten hun standpunt als volgt samen:

«Onze beschouwingen aangaande fundamentele en structurele aspecten van bestuurlijke organisatie voeren tot de overtuiging dat de voorstellen van de Regering niet aanvaardbaar zijn. De motivering van de keuze van de Regering is geenszins sterk, noch volledig. Het model is door de Regering niet op zijn consequenties getoetst, zodat slechts aangenomen wordt dat het beter is dan het huidige. Het voorgelegde model ligt naar zijn aard niet in de lijn van het beleid dat de centrale overheid met betrekking tot de oplossing van de regionale problematiek voert. Door enkele, in wezen lokale, taken over te brengen naar de provincie en voor andere, wel regionale, taken hulpstructuren te aanvaarden voldoet het model niet aan de regionale behoeften. De bestaande schaal biedt voor een goede vervulling van essentiële taken overwegende voordelen boven de voorgestelde maat. De verschuiving in de provinciale functie van intermediair en plannings- en coördinatieniveau naar mede-uitvoering van lokale/regionale en te decentraliseren rijkstaken, is verwerpelijk en leidt in feite tot vergroting van centralisatie. In weerwil van het door de Regering gestelde zal de invloed van de belanghebbende burger in belangrijke mate inboeten.

Gelet daarop en vanwege onze eerder geformuleerde opvattingen wijzen wij het door de Regering gekozen bestuursmodel af. Ook achten wij, mede gelet op de personele, financiële en organisatorische consequenties, de door de Minister voorgestelde wijziging van de grenzen van de provincie Noord-Brabant onaanvaardbaar».

Voorts pleitten gedeputeerde staten voor sterke regionale besturen.

Overigens blijkt uit een aanhangsel bij het memorandum van gedeputeerde staten dat een minderheid van dit college (2 leden) een afwijkend standpunt innam; deze leden waren bereid mee te blijven denken in het mini-provinciemodel, verwierpen op praktische gronden de voorgestelde driedeling en waren vooralsnog voorstander van een tweedeling. Deze tweedeling zou betrekking hebben op een afzonderlijk West-Brabant, waarbij de grens ten westen van Tilburg gelegd zou worden.

5.4. *Advies provinciale staten van Noord-Brabant*

Unaniem hebben de Brabantse staten zich uitgesproken tegen de in het 17-model voorgestelde driedeling van hun provincie. Voorts werd het pleidooi van gedeputeerde staten voor sterke regionale besturen onderschreven. In de discussie werd ten slotte gesteld dat de agglomeratie Eindhoven de kans moet krijgen het experiment met deze bestuursvorm af te maken.

Gedeputeerde staten bleken dit standpunt te ondersteunen, mits «daarmee niet op weg wordt gegaan naar een provincie-nieuwe stijl voor Zuidoost-Brabant».

5.5. *Mogelijke indelingen*

a. *Driedeling volgens het 17-model*

Zoals in de brief van 22 mei 1978 reeds toegelicht is, is deze driedeling een afgeleide van de in het 24-model voorgestelde vierdeling. Hoewel – uitsluitend bezien uit een oogpunt van regionale problematiek – een vierdeling wellicht de voorkeur zou verdienen, zou ten einde een optimale afstemming op de schaal van de overige nieuw te vormen provincies te bewerkstelligen toch gekozen kunnen worden voor een driedeling, waardoor een bevredigende schaalverkleining in deze provincie zou worden bereikt.

b. Tweedeling West-Brabant/overig Noord-Brabant

Twee varianten zijn hierbij denkbaar:

1. De grens wordt (overeenkomstig de begrenzing van het streekplangebied én de provincie West-Brabant uit zowel het 17- als het 24-model) getrokken ten westen van Tilburg. Hierbij ontstaat in West-Brabant een provincie die op aanvaardbare schaal een in velerlei opzichten samenhangend gebied omvat. Bovendien wordt aangesloten bij de waterstaatkundige grenzen in dit gebied. Daar staat tegenover dat in het «overige Noord-Brabant» nauwelijks van schaalverkleining gesproken kan worden, terwijl daarnaast ook de positie van de agglomeratie Eindhoven vragen oproept.

2. De grens wordt getrokken ten oosten van Tilburg. In deze conceptie zou de relatieve schaal van de nieuw te vormen provincies enigszins evenwichtiger worden. Tilburg is echter – onder meer qua sociaal-economische structuur – veeleer gericht op Den Bosch e.o. dan op Breda.

c. Tweedeling Zuidoost-Brabant/overig Noord-Brabant

Deze tweedeling zou weliswaar een samenhangende provincie Zuidoost-Brabant op een aanvaardbare schaal opleveren, waar bovendien door de agglomeratie Eindhoven veel werk is verricht, waarvan een eventueel in dit gebied te vormen provincie de vruchten zou kunnen plukken, maar brengt – evenals de onder b.1 genoemde tweedeling – met zich mede dat nauwelijks gesproken kan worden van schaalverkleining in de nieuwe provincie «overig Noord-Brabant», terwijl ook de samenhang in dit gebied te wensen overlaat.

d. Bommelerwaard

Het in dit gebied bestaande relatiepatroon, met name voor wat betreft de gemeenten Hedel, Ammerzoden en Maasdriel, wijst in de richting van indeling bij Noord-Brabant. Deze gemeenten wensen dan ook – indien het tot een provinciale herindeling komt – bij Noord-Brabant ingedeeld te worden.

IV. VRAAGPUNTEN

1. Algemeen

In hoofdstuk II is gesteld dat een verkleining van de provinciale schaal noodzakelijk is. Hierbij zouden buiten beschouwing kunnen blijven de provincies Groningen, Friesland en Drenthe. Zeeland en Utrecht zouden – met enige correctie van de grenzen (U zie daartoe respectievelijk vraagpunt D4 en B1) –, evenals Limburg, verder gehandhaafd kunnen blijven. In deze provincies kan immers geen dringende reden tot provinciale schaalverkleining aanwezig worden geacht.

Kan hiermee ingestemd worden?

2. Per gebied

Hierna wordt per gebiedsdeel, in de vorm van vraagpunten, een aantal suggesties gedaan. Voor nadere toelichting bij de verschillende onderdelen en voor de gedachten die in de betreffende provincies leven, zij verwezen naar hoofdstuk III.

A. Overijssel/Gelderland

Zoals ook naar voren komt uit het overzicht in hoofdstuk III kan een provinciale herindeling van Overijssel niet los worden gezien van die van Gelderland en omgekeerd.

1. Kan de vorming van een provincie Twente (in dit geval mede omvattende de Gelderse gemeenten Borculo, Eibergen en Neede) als uitgangspunt worden gezien?

2. Wordt ingestemd met de gedachte dat de vorming van een nieuwe provincie IJsselland (zie hoofdstuk III) in strijd is met het streven naar provinciale schaalverkleining?

3. Kan worden geconcludeerd tot handhaving van «overig Overijssel» uitgebreid met de Noordoostpolder alsmede enige, reeds geheel of gedeeltelijk op Zwolle georiënteerde Noord-Veluwse gemeenten?

4. Kan akkoord worden gegaan met splitsing van de bestaande provincie Gelderland in 2 nieuwe provincies, te weten:

a. een provincie Veluwe zoals voorgesteld in het 17-model en indeling bij die provincie van Oostelijk Flevoland, alsmede enige Overijsselse gemeenten en

b. een provincie voor het overig deel van Gelderland?

B. *Utrecht*

1. Vindt handhaving van de provincie Utrecht instemming? Zo ja, moeten aan die provincie worden toegevoegd de Gelderse gemeenten Hoewelaken en Scherpenzeel alsmede de Zuid-Hollandse gemeenten Woerden en Driebruggen (zie hoofdstuk III)?

2. Kan ingestemd worden met indeling van de Betuwe bij de nieuw te vormen provincie Gelderland?

C. *Noord-Holland*

1. Is de gedachte juist dat splitsing van deze provincie wenselijk is?

2. In bevestigend geval: moet de grenslijn zodanig worden gelegd dat Kennemerland bij de provincie «overig Noord-Holland» wordt ingedeeld, hetgeen impliceert dat de grens het Noordzeekanaalgebied doorsnijdt?

3. Kan samenvattend worden geconcludeerd tot vorming van 2 nieuwe provincies, te weten:

a. een provincie rond Amsterdam (zie hoofdstuk III) waarvan deel uitmaakt Zuidelijk Flevoland en

b. een provincie overig Noord-Holland, waaraan wordt toegevoegd de Zuidhollandse gemeente Hillegom?

D. *Zuid-Holland*

1. Kan akkoord worden gegaan met de instelling van een provincie Rijnmond en de instelling van een provincie Zuid-Holland omvattende het overige deel van Zuid-Holland?

2. Zo ja, kan de grens tussen de beide bij 1 bedoelde provincies worden gelegd langs de noordgrens van het gebied van het huidige openbaar lichaam Rijnmond en vervolgens langs de rivier de Lek?

3. Kan, in bevestigend geval, aan de provincie Rijnmond worden toegevoegd het territorium van Vuren en Herwijnen (thans Gelderland)?

4. Is het, in deze opzet, wenselijk Goeree-Overflakkee niet in te delen bij Rijnmond, maar over te doen gaan naar de provincie Zeeland?

E. *Noord-Brabant*

1. Wordt ingestemd met de zienswijze dat handhaving van de huidige provincie Noord-Brabant niet strookt met de wens tot provinciale schaalverkleining?

2. Moet in geval van splitsing van Noord-Brabant niet primair worden gedacht aan de instelling van een provincie Zuidoost-Brabant, omvattende het gebied van de bij wet ingestelde agglomeratie Eindhoven alsmede de daarmee verwante gebieden Helmond c.a. en de Kempen (zie hoofdstuk III)?

3. Ligt daarnaast niet in de rede de instelling van een provincie voor westelijk Noord-Brabant?

4. Moet, hiervan uitgaande, worden geconcludeerd tot splitsing van Noord-Brabant in drieën (zie hoofdstuk III) te weten:

a. een provincie Zuidoost-Brabant

b. een provincie West-Brabant

c. een provincie voor Midden-Brabant waarbij ware in te delen de thans tot Gelderland behorende Bommelerwaard?

5. Kan ingestemd worden met handhaving van het bestaande grensbehoor in noordoostelijk Noord-Brabant, met dien verstande dat het land van Cuijk en de gemeenten Mook en Gennep ingedeeld blijven bij respectievelijk het Brabantse en de provincie Limburg?

F. *IJsselmeerpolders*

Mede omdat enerzijds het poldergebied in de toekomst slechts 6 gemeenten zal tellen (Urk, Noordoostpolder, Dronten, Lelystad, Almere en Zeewolde), als gevolg waarvan voor een provinciaal bestuur voor alleen dit gebied nauwelijks een taak zou zijn weggelegd, en omdat anderzijds de onderscheidene gebieden beter op de vorenaangegeven wijze bij omliggende provincies kunnen worden ingedeeld verdient instelling van een afzonderlijke provincie voor het poldergebied geen aanbeveling. Kan hiermede worden ingestemd?

3. Slotvragen

1. Kan, uitgaande van de gedachte dat een ingrijpende provinciale herindeling geleidelijk moet worden ingevoerd en dat deze moet beginnen in gebieden waar de maatschappelijke en bestuurlijke problematiek deze herindeling het meest dringend vereisen, er mede worden ingestemd dat daarbij rekening wordt gehouden met hetgeen in het verleden in bepaalde gebieden in ons land op bestuurlijk terrein reeds tot stand is gekomen?

2. Kan, nu de staten van Zuid-Holland zich in beginsel, zij het onder bepaalde voorwaarden (zie hoofdstuk III), met een splitsing hebben verenigd, het proces van provinciale herindeling worden aangevangen met een verdeling van Zuid-Holland in tweeën?

3. Kan, gelet op het gestelde (met name aan het slot) bij 1, er mede akkoord worden gegaan, dat zodra mogelijk een wetsontwerp wordt voorbereid dat betrekking heeft op het territorium van het huidige gewest Twente?

V. VOORLOPIG STANDPUNT KABINET

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voorlopige standpunten van het kabinet ten aanzien van de in hoofdstuk IV genoemde vraagpunten; naar dit hoofdstuk verwijst ook de gehanteerde nummering.

Ad IV. 1. Algemeen

Naar de mening van het kabinet leidt hetgeen in hoofdstuk II is gesteld tot de conclusie dat provinciale schaalverkleining gewenst is. Dat een dergelijke schaalverkleining in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe noch in Zeeland, Utrecht en Limburg urgent geacht moet worden, vindt zijn oorzaak deels in de geografische omvang en het inwonertal en deels in de structuren van die provincies. De vraag dient dan ook naar de voorlopige mening van het kabinet bevestigend beantwoord te worden.

Ad IV.2. Per gebied

A. *Overijssel/Gelderland*

1. Naar de mening van het kabinet dient met name omtrent de bestuurlijke toekomst van Twente nu snel duidelijkheid geboden te worden. Zowel in het Bestuursonderzoek Oost-Nederland als in de concept-structuurschets voor de bestuurlijke indeling worden argumenten aangedragen die pleiten voor de totstandkoming van een afzonderlijke provincie Twente. De totstandkoming van een dergelijke provincie zou dan ook als uitgangspunt bij de indeling van dit gebied beschouwd kunnen worden.

2. Dat de vorming van een provincie IJsselland, zoals deze door het provinciaal bestuur van Overijssel is voorgesteld (zie hoofdstuk III) nauwelijks een bijdrage tot provinciale schaalverkleining genoemd kan worden en als zodanig afgewezen dient te worden, behoeft naar de mening van het kabinet geen nader betoog.

3. De nieuw te vormen provincie Overijssel dient uiteraard een voldoende draagvlak te verkrijgen. Daargelaten of het draagvlak bij een begrenzing zoals deze is voorgesteld in het voorlopige 17-model, gelijk door het provinciaal bestuur van Overijssel gesteld wordt, inderdaad te gering zou zijn, zou naar de voorlopige mening van het kabinet een versterking kunnen worden bereikt door (dan definitieve) toevoeging van de Noordoostpolder en voorts van enkele, toch veelal reeds op Zwolle en omgeving georiënteerde, Noord-Veluwse gemeenten.

4. Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding om ten aanzien van de indeling van de provincie Gelderland (met uitzondering van het gestelde onder A 4 en B) in de hoofdlijnen af te wijken van het voorlopige 17-model, zoals dat op 22 mei 1978 gepresenteerd is. Enerzijds zou de nieuw te vormen provincie Veluwe een in vele opzichten duidelijk samenhangend gebied omvatten, anderzijds zou de nieuwe provincie Gelderland, zeker wanneer ook de Betuwe daartoe zal behoren (zie onder B), stellig voldoende groot zijn en zou onder meer het gehele rivierengebied met zijn specifieke problematiek binnen haar grenzen vallen.

B. Utrecht

1. Het kabinet is vooralsnog van mening dat in de huidige opzet van de reorganisatie de provincie Utrecht als zodanig kan blijven voortbestaan; slechts enkele incidentele grenscorrecties zouden wellicht aangebracht moeten worden. Hierbij zou met name gedacht kunnen worden aan toevoeging van de Gelderse gemeenten Hoevelaken en Scherpenzeel aan Utrecht. Hierover zou nader overleg met de besturen van de betrokken provincies gevoerd moeten worden.

2. Nu zowel de betrokken provinciebesturen als de inwoners van het betrokken gebied zich geen voorstander hebben verklaard van toevoeging van de Betuwe aan de provincie Utrecht, acht het kabinet geen reden aanwezig tot deze grenswijziging over te gaan.

C. Noord-Holland

1. Uitgaande van de wenselijkheid van provinciale schaalverkleining (zie hoofdstuk II) is het kabinet vooralsnog van oordeel dat ook in deze provincie een splitsing ernstig overwogen dient te worden.

2. Een moeilijke vraag is op welke wijze deze splitsing optimaal gerealiseerd zou kunnen worden (zie ook hoofdstuk III.3). Het kabinet is, alles overwegende, tot het voorlopige inzicht gekomen dat de splitsing zoals deze onder IV.C.2 en 3 omschreven is, een oplossing zou kunnen bieden.

D. Zuid-Holland

1. Gezien de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in dit gebied alsmede de mate van overeenstemming die bij de betrokken partijen over de onderhavige problematiek bestaat, stelt het kabinet zich op het standpunt, dat binnen het kader van een algehele herziening van de provinciale herindeling een spoedige totstandkoming van een nieuwe provincie Rijnmond, alsmede van een nieuwe provincie Zuid-Holland, nagestreefd dient te worden.

2. Het grensbeloop (noordgrens openbaar lichaam Rijnmond en vervolgens de rivier de Lek volgend) is voorgesteld door het provinciaal bestuur van Zuid-Holland. Het kabinet ziet geen aanleiding in dezen van het provinciaal advies af te wijken.

3. Het kabinet is voorts van mening dat het, indien besloten mocht worden tot de instelling van een nieuwe provincie Rijnmond, tevens aanbeveling verdient de gemeente Vuren en Herwijnen, thans behorend tot het grondgebied van de provincie Gelderland, toe te voegen aan het territorium van de nieuwe provincie Rijnmond.

4. Nu een meerderheid van de gemeentebesturen een voorkeur heeft uitgesproken voor indeling bij de provincie Zeeland, terwijl ook de structuur van dit gebied veeleer wijst in de richting van indeling bij Zeeland dan bij de nieuw te vormen provincie Rijnmond, is het kabinet vooralsnog van oordeel dat indeling van Goeree-Overflakkee bij Zeeland de voorkeur verdient.

E. Noord-Brabant

1. Het kabinet heeft zich bij zijn overleg over de mogelijke indeling van deze provincie ernstig beraden over de standpunten van zowel het provinciaal bestuur als van groeperingen uit de bevolking, die over het algemeen elke deling van de provincie afwijzen. Het is, de problematiek objectief benaderend, van oordeel dat binnen deze provincie een aantal samenhangende gebieden onderscheiden kunnen worden en dat handhaving van de huidige begrenzing van Noord-Brabant in strijd zou zijn met het in hoofdstuk II omschreven uitgangspunt van provinciale schaalverkleining. Bovendien kan voor het gebied van Zuidoost-Brabant niet voorbij worden gegaan aan het feit dat nog vrij recent de agglomeratie Eindhoven bij wet is ingesteld. Niet onbelangrijk is dat juist de Tweede Kamer het oorspronkelijke ontwerp in verband met de aard van de agglomeratie en in het licht van de bestuurlijke reorganisatie in die zin heeft geamendeerd, dat daarin wat de bestuurlijke vormgeving van de agglomeratie betreft zoveel mogelijk werd aangesloten bij de Provinciewet in plaats van bij de gemeentewet.

2, 3 en 4. Bij het kabinet leeft voornamelijk de gedachte, dat, uitgaande van de wenselijkheid van schaalverkleining ook voor deze provincie, een mogelijke oplossing gezocht zou kunnen worden in de richting van een indeling als omschreven onder de punten 2, 3 en 4 van hoofdstuk IV.

5. Het kabinet is van mening dat, nu in afwijking van het 24-model, geen afzonderlijke provincie voor het gebied rond Nijmegen wordt gevormd, de bestaande grenzen in dat gebied gehandhaafd dienen te blijven. Mochten de betrokken provinciale besturen voor wat betreft de gemeenten Mook en Genneep gezamenlijk tot een andersluidende conclusie komen, dan zal het kabinet zich daartegen niet verzetten.

F. IJsselmeerpolders

Alle onder IV.2.F en III.1.8.b vermelde argumenten in aanmerking nemend is het kabinet tot de voorlopige slotsom gekomen dat de vorming van een afzonderlijke provincie voor de polders minder wenselijk geacht moet worden.

Ad IV.3. Slotvragen

1. Naar de voorlopige mening van het kabinet dient bij het tot stand brengen van een nieuwe provinciale indeling voor ons land rekening gehouden te worden met bestuursvormen zoals deze in de loop van de tijd in een tweetal delen van ons land bij wet tot stand zijn gekomen (Rijnmond en Eindhoven e.o.). Voorts zou in dit verband gedacht kunnen worden aan de «van onderop» gegroeide bestuursvorm in Twente.

2. Het kabinet vindt dat de ontwikkelingen die zich met betrekking tot het openbaar lichaam Rijnmond hebben voorgedaan in een zodanig stadium gekomen zijn dat als eerste stap in het proces van provinciale herindeling de totstandkoming van een afzonderlijke provincie voor dit gebied niet alleen verantwoord, maar zelfs noodzakelijk geacht moet worden.

3. Nu ook de totstandkoming van een provincie Twente om de sub A1 genoemde redenen wenselijk geacht kan worden, zou de vorming van een dergelijke provincie de volgende stap in het proces van provinciale herindeling kunnen zijn. Als voorwaarde hierbij zou dan gesteld dienen te worden dat ook voor de begrenzing en het draagvlak van een nieuwe provincie Overijssel een bevredigende oplossing gevonden wordt.