

Vergaderjaar 1984–1985

18 738

**Instelling van een provincie Flevoland, indeling bij die provincie van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad en Zeewolde en overgang naar die provincie van de gemeenten Noordoostpolder en Urk; tevens houdende wijziging van de Provinciewet en enkele andere wetten (Wet instelling provincie Flevoland)**

Nr. 5

**VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 15 maart 1985

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken<sup>1</sup>, welke belast is met het voorbereidend onderzoek, heeft dit ingeleid met plaatsing in de Nederlandse Staatscourant van een oproep om schriftelijke reacties. Aan de hand van de ontvangen commentaren heeft zij de agenda opgesteld voor een openbare hoorzitting, welke gehouden is op 15 februari 1985 in Emmeloord. De commissie stelt het op prijs ook te dezer plaatse haar erkentelijkheid te betuigen aan allen die, schriftelijk of mondeling, aan de meningsvorming in haar midden hebben willen bijdragen.

Zij heeft de eer thans van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag te doen.

**Algemeen**

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel. Gegeven de situatie dat tijdens de behandeling van het voorstel inzake Zeewolde/Almere een ruime meerderheid der Kamer zich heeft uitgesproken in die zin dat de spoedige totstandkoming van de provincie Flevoland zou behoren te worden bevorderd, waren zij de regering erkentelijk voor het feit dat op de thans geldende termijn het wetsvoorstel door de regering aanhangig was gemaakt. Zij meenden dan ook dat een spoedige behandeling geboden zou zijn. Zij van hun kant zouden daartoe het hunne graag willen bijdragen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie deelden de opvatting van de regering dat de bestuurlijke en maatschappelijke situatie in het Flevolandgebied geen argumenten meer oplevert het vigerende uitzonderingsregime nog langer te handhaven. Terecht wordt geconstateerd dat de eerste ontwikkelingsfase van het gebied, waarbij de onder normale omstandigheden tot de competentie van provincie en gemeenten behorende bevoegdheden werden uitgeoefend vanwege het rijk, dan wel door lagere overheden onder vigeur van een bijzonder statuut voltooid is. En dat, waar nu gemeenten zijn ingesteld in het gebied, ten spoedigste voorstellen worden behandeld die moeten leiden tot provinciale indeling. Temeer voor een afronding van dat proces geldt, aldus deze leden, dat aangezien op grond van de gedachtenwisseling tussen regering en parlement eenduidige opvattingen over taak en bestuurlijke positie van de provincies op grond van de nota Organisatie binnenlands bestuur blijken te bestaan, het ook mogelijk is tot een indeling over te gaan. Daarna zullen ook in dit gebied de normale bestuurlijke organisatorische verhoudingen ontstaan.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Evenhuis (VVD), Hermes (CDA), Rienks (PvdA), Jacobse (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66) ondervoorzitter, Faber (CDA) voorzitter, Hermans (VVD), Hennekam (CDA), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), De Visser (PvdA), Hummel (PvdA), Wiebenga (VVD), Lauxtermann (VVD), Van der Heijden (CDA), Alders (PvdA), Ernsting (CPN), Vermeend (PvdA).  
Plv. leden: vacature PvdA, Korthals (VVD), Borgman (CDA), Van Ooijen (PvdA), Linschoten (VVD), Engwirda (D'66), Aarts (CDA), Dijkstal (VVD), Mateman (CDA), Van der Sanden (CDA), Van Rossum (SGP), Buikema (CDA), Tommel (D'66), Vos (PvdA), Castricum (PvdA), Franssen (VVD), Nijhuis (VVD), De Kwaadsteiniet (CDA), Dales (PvdA), Van Es (PSP), Niessen (PvdA).

Deze leden hechtten er aan te verklaren dat zij bijzonder ingenomen waren met de omstandigheid dat de regering in zo betekenende mate acht had geslagen op de racties die op het voorontwerp van wet zoals dat in 1983 om commentaar aan betrokkenen was toegezonden zijn verschenen. Met name het feit dat de besluitvorming over de vormgeving van het nieuwe provinciale bestuur gelegd zal worden mede bij dit provinciale bestuur zelve, sprak deze leden zeer aan. Terecht wordt dan ook geconstateerd dat in de memorie van toelichting op deze wijze meer aangesloten wordt bij de in ons land bestaande bestuurlijke verhoudingen. Volkomen terecht wordt erop gewezen dat na provinciale indeling tevens normale verhoudingen komen te bestaan met het oog op de verkiezingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Een eind zal kunnen worden gemaakt aan de voor burgers en bestuur onder de huidige omstandigheden nu eenmaal onontkoombare toestand, dat zij voor tal van zaken te maken hebben met een onoverzichtelijke veelheid van bestuursorganen die competent zijn c.q. gezag uitoefenen over het gebied. Was deze verwarring scheppende toestand, gezien vanuit de wordingsgeschiedenis van het gebied, als onvermijdelijk te beschouwen, nu de toestand er zich toe leent, dienen naar de mening van deze leden, de voor alle burgers hier te landen geldende normale bestuurlijke verhoudingen zo snel mogelijk tot stand te worden gebracht.

Gaarne werden deze leden ingelicht over de territoriale indeling in het gebied op terreinen als gezondheidszorg, onderwijsvoorzieningen, kerkelijke organisaties etc. Is het zo dat terzake sprake is van in het gebied voorkomende maatschappelijke verbanden?

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. onderscheiden met de regering drie mogelijkheden om het gebied provinciaal in te delen:

- a. opdeling van Flevoland over de aangrenzende provincies op het oude land;
- b. indeling van Flevoland over een van de aangrenzende provincies op het oude land;
- c. de vorming van een aparte polderprovincie.

Deze leden meenden dat de regering terecht de onder a genoemde oplossing had verworpen. Zulks meer in het bijzonder nu immers de gedachte aan de provincie nieuwe stijl door de meerderheid van de Kamer is verworpen. Daarenboven zou binnen de bovengenoemde context ook in geografisch opzicht een dergelijke keuze niet voor de hand hebben gelegen. Terwijl tevens in elk opzicht in strijd zou zijn gehandeld met datgene wat allerwege in het gebied zelf als het meest wenselijke wordt genoemd. De tweede mogelijkheid die beziën is om Flevoland als geheel bij één provincie in te delen werd eveneens terecht afgewezen. Weliswaar wordt het gehele gebied in bestuurlijk opzicht ongedeeld gelaten, de toedeling van dit geheel aan Overijssel, waar immers de provincie Gelderland zich voor het stichten van een afzonderlijke polderprovincie had uitgesproken, komt als weinig realistisch over. Daarbij constateert de regering terecht dat dat gebied bij welke provinciale toedeling dan ook niet die aandacht kan krijgen van het provinciaal bestuur die nodig is. Zulks terwijl gezien de stormachtige ontwikkeling in het gebied juist extra aandacht geboden is. Daarenboven strijdt ook deze oplossing met de verlangens van de bevolking in het gebied.

Ten slotte bepaalt de regering haar keuze op het stichten van een aparte polderprovincie, zij het met toevoeging daaraan van de gemeenten Noordoostpolder en Urk. De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie konden deze uiteindelijke keuze begrijpen en voorshands delen, zij het dat zij nog een aantal vragen hadden te stellen. De toevoeging aan het Flevopoldergebied van de gemeenten Noordoostpolder en Urk riep de vraag op waarom nu juist het aantal van zes gemeenten beschouwd moet worden als de oplossing voor het nadeel van een te gering draagvlak bij slechts vier gemeenten. En voorts vroegen deze leden de regering in te gaan op de omstandigheid dat het aantal gemeenten per provincie niet geldt als

verdeelmaatstaf in het Provinciefonds, terwijl in het onderhavige wetsvoorstel dat toch wordt gehanteerd. Vervolgens vroegen deze leden nog nader te worden ingelicht over het karakter van het tijdelijke onderbrengen van de gemeenten Urk en Noordoostpolder bij de provincie Overijssel, in die zin of de provincie Overijssel niet al van meet af aan had behoren, of althans had kunnen, weten dat zij slechts tijdelijk het bestuur over deze gebieden zou hebben. Is het waar dat de vraag is te stellen of de kwaliteit van de bestuurszorg der provincie Overijssel ook een zekere terughoudendheid kent jegens deze beide gemeenten, in die zin dat het oude land toch een ietwat hogere prioriteit heeft gehad dan deze gemeenten, als gevolg waarvan toch het gebied als geheel als nauwelijq geïntegreerd binnen de Overijsselse samenleving moet worden aangemerkt? Terzake van de omvang van de bevolking in de beoogde provincie vroegen deze leden of de gehanteerde prognoses in overeenstemming zijn met de Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden zoals deze thans in de Tweede Kamer aanhangig is. Voorts wilden zij gaarne nader ingelicht worden over de in deze provincie geprognostiseerde ontwikkeling van landbouwareaal.

Is de gekozen begrenzing van de nieuwe provincie zorgvuldig genoeg getoetst? Waarbij dan zou kunnen worden aangesloten bij de vaarwegen die nu nog in beheer zijn van het Rijk; zou overigens toedeling van dat beheer bij de nieuwe provincie niet voor de hand liggen? Tevens rijst de vraag of niet van de gelegenheid gebruik gemaakt zou kunnen worden het IJsselmeer voor zover mogelijk bij de nieuwe provincie in te delen.

De leden van de C.D.A.-fractie, die hun bijdrage aan dit verslag wensten te plaatsen onder het motto «niet het vele is goed, maar het goede is veel», waren van mening dat in ieder geval voor het totale gebied van Flevoland definitieve provinciale indeling moet plaatsvinden. Zij deelden de opvatting van de Minister van Binnenlandse Zaken dat voor het «nieuwe land» en met name de Zuidelijke IJsselmeerpolders de normale bestuurlijk-organisatorische verhoudingen tot stand gebracht moeten worden. Het nieuw gewonnen land, voor zover dat thans nog bestuurd wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat (i.c. de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en de Directie Zuiderzeewerken van de Rijkswaterstaat), de Minister van Binnenlandse Zaken en de Commissaris der Koningin in Gelderland, heeft zich in alle opzichten zo goed ontwikkeld, dat niet langer verantwoord is een sterk afwijkende bestuursorganisatie te laten voortbestaan.

De C.D.A.-leden zagen in dat de consequentie hiervan is dat nu de vraag beantwoord moet worden of het totale grondgebied van Flevoland opgedeeld moet worden over de aangrenzende provincies op het oude land, of dat het totale gebied bij één bestaande provincie moet worden ingedeeld dan wel dat er een aparte polderprovincie moet ontstaan: de twaalfde provincie van Nederland. De C.D.A.-leden begrepen goed dat een opdeling over meer provincies volgens het beleidsvoornemen van het eerste kabinet-Van Agt minder voor de hand ligt. De overwegend negatieve reacties van provinciale staten van Gelderland en Noord-Holland, van de Raad van de Waterstaat en de Unie van Waterschappen alsmede de lagere overheden in het poldergebied zélf, leerden dat de provinciale taken in ieder geval in één hand moeten komen om tot samenhang te komen in het beheer van de ruimte, het landschap en het milieu, terwijl vanuit waterstaatkundig beheer verdeling over meer provincies ongewenst is.

Zeer vele leden van de C.D.A.-fractie wilden daar, mede op grond van vele reacties van maatschappelijke en sociaal-economische organisaties in het poldergebied, aan toevoegen dat het voor het nieuw gewonnen land met zijn zeer specifieke problemen van het grootste belang is dat planning en coördinatie van alle voorzieningen vanuit één bestuurlijke visie voor het totale gebied worden verricht. Deze C.D.A.-leden concludeerden dan ook dat het niet zinvol is om opnieuw opdeling over meer provincies te overwegen, waar het eerste kabinet-Van Agt na een uitvoerige adviesronde een voorontwerp terzake heeft teruggenomen.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich voorstellen dat nog een keer overwogen zou moeten worden of het gehele poldergebied niet toch bij één provincie zou moeten worden ingedeeld. Te denken ware aan de provincie Noord-Holland, waarop een belangrijk deel van de Zuidelijke IJsselmeerpolders is betrokken, de provincie Gelderland, die voor een klein deel bestuurlijk betrokken is bij het gebied en vooral aansluiting heeft op het agrarisch karakter van de Zuidelijke IJsselmeerpolders, en Overijssel, dat in 1961 tijdelijk het grondgebied van de Noordoostpolder in bestuurlijk beheer heeft gekregen. Volgens de Minister van Binnenlandse Zaken is één blik op de kaart voldoende om in te zien dat een dergelijke oplossing gekunsteld is. Voor de C.D.A.-leden zou nog belangrijker zijn dat een dergelijke oplossing absoluut strijdig is met de verlangens van de bevolking, die zich blijkens de reacties tijdens de hoorzitting in Emmeloord op 15 februari 1985, grote zorgen maakt over de aansluitingsmogelijkheden van het zeer omvangrijke, maar ten opzichte van elk van de drie provincies geïsoleerde gebied, bij de inmiddels gegroeide maatschappelijke, sociaal-economische en politieke verhoudingen in de oude provincies. De C.D.A.-leden waren dan ook van mening dat indien om redenen van financiële of bestuurlijke aard toch gekozen zou worden voor de optie van aansluiting bij één provincie, juist aan deze problematiek de allergrootste aandacht gegeven zou moeten worden. Zij vroegen zich dan ook af of daartoe (financiële) mogelijkheden zouden zijn. Te denken valt aan een extra fonds voor de opvang van knelpunten bij de planning van voorzieningen.

Voor de C.D.A.-leden was de derde mogelijkheid, een nieuwe provincie met de werknaam Flevoland, een oplossing waaraan vooralsnog bezwaren kleven en waarbij evengoed enkele kritische kanttekeningen te maken zijn. Zij konden zeker begrip opbrengen voor het standpunt van de minister dat voor de harmonische ontwikkeling van het poldergebied met zijn specifieke eisen en zijn sterk groeiende bevolking een evenwichtig beleid gevoerd moet worden. Met hem achtten zij bij een nieuw provinciebestuur dat uitsluitend bestaat uit vertegenwoordigers van het gebied zelf, de kans groter om tot een optimaal beleid te komen dan wanneer dat moet gebeuren vanuit een of meer provinciebesturen waarin het poldergebied relatief zwak vertegenwoordigd is. De bezwaren die aan de instelling van een aparte polderprovincie verbonden zijn spitsen zich, zo merkten de C.D.A.-leden op, toe op het nog kleine draagvlak voor een apart bestuur, de bestuurlijke verhoudingen tussen provincie en gemeenten in het relatief kleine werkgebied en de meer-kosten die aan een eigen provinciebestuur verbonden zijn.

In het kader van de algemene inleiding wilden de C.D.A.-leden vooral opmerkingen maken over het draagvlak. Bij het hoofdstuk over financiële en fiscale aspecten zouden zij nog een aantal kanttekeningen maken over de financiering. De C.D.A.-leden voelden zich aanvankelijk zeer wel aangesproken bij de twijfels rond het draagvlak die door de Raad van State en ook de provincie Overijssel zijn uitgesproken. Ondanks de verdediging van het draagvlak dat volgens de minister niet alleen samenhangt met inwonertal maar ook met omvang, specifieke taken en eigen karakter, stelden de C.D.A.-leden vast dat het aantal ingezetenen en ook het aantal gemeenten, in eerste instantie gering is.

Volgens de C.D.A.-leden schuilt het probleem vooral in cumulatie van deze twee feiten, die zou kunnen meebrengen dat provinciaal bestuur en gemeentelijk bestuur zich uiteindelijk richten op het vervullen van dezelfde taken ten behoeve van dezelfde mensen. De minister voert daartegenover aan dat de nieuwe provincie geen kopie wordt van het bestaande provinciale bestuur, en dat doelmatigheid, flexibiliteit en tegengaan van bureaucratisering uitgangspunten moeten zijn bij de opbouw van de nieuwe provincie. Maar zijn deze uitgangspunten op zichzelf voldoende garantie om overlap-pend bestuur te voorkomen? Het is duidelijk dat de Minister van Binnenlandse Zaken een z.g. doe-provincie, die past in het bestuurlijk model waarvan wij in Nederland afscheid hebben genomen, niet gewenst acht, maar zou hij

nog eens wat duidelijker willen uiteenzetten hoe hij een provinciebestuur op een nieuwe leest kan schoeien waarvan de basis toch niet meer is dan de huidige Provinciewet?

In zijn nader rapport zegt de minister dat een kleinschalig provinciemodel naast nadelen ook voordelen kent. De C.D.A.-leden wilden die voordelen nog eens nader uitgewerkt zien omdat de kernwoorden in de uitleg van de minister: aanvulling en samenwerking, toch te vaag zijn. Hoe sluiten de opvattingen van de minister aan bij het feit dat het voorbereidingslichaam dan wel provinciale staten van het nieuwe provinciegebied het functioneren van het provinciebestuur zelf kunnen invullen en daarin naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden vrij moeten zijn?

Anderzijds vroegen de C.D.A.-leden zich af of uit het feit dat de gemeentebesturen van Flevoland met grote kracht pleiten voor een eigen provinciebestuur, de conclusie getrokken mag worden dat voor een sterk overlappend en mogelijk bemoeizuchtig bestuur in gemeentelijke kringen niet wordt gevreesd of gevreesd behoeft te worden.

Vanuit de draagvlak-problematiek wilden de C.D.A.-leden ook nog een keer uitdrukkelijk vragen of in de opvattingen van de minister de toevoeging van het grondgebied van de gemeenten Noordoostpolder en Urk aan de nieuwe provincie achterwege kan blijven. Dit vooral in het licht van de vraag of het gebied van de Noordoostpolder niet van grote betekenis is voor de verdere ontwikkeling van het beleid van de provincie Overijssel, die dan ook vooral bezwaar maakt tegen een andere indeling van de Noordoostpolder dan thans het geval is. De C.D.A.-leden vonden het verstandig de positie van de Noordoostpolder en zijn tijdelijke provinciale indeling nog eens te schetsen in de oorspronkelijke bedoelingen die in 1961 aan de orde zijn geweest.

De C.D.A.-leden wilden hun algemene opmerkingen besluiten met het betuigen van hun instemming met de voorlopige naamgeving en de definitieve keus die is toegedacht aan de staten van de nieuwe provincie. Ook konden zij zich het standpunt van de regering indenken om het resterende deel van de Zuidelijke IJsselmeerpolders, te weten de dijk Enkhuizen-Lelystad en het Markermeer, thans niet in te delen, ofschoon het natuurlijk voor de hand ligt dat dit gebied uiteindelijk bij de nieuwe provincie wordt ingedeeld, drooggemaakt of niet. Wel was bij hen de vraag gerezen of indeling van het Markermeer bezwaren oproept, eventueel in financiële zin.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie, die met belangstelling hadden kennis genomen van het wetsvoorstel, merkten op dat enerzijds van verschillende zijden aanzienlijke bezwaren tegen het ontwerp zijn ingebracht, maar dat anderzijds anderen juist met klem van argumenten pleiten voor de instelling van de beoogde polderprovincie. Geen verschil van mening is er daarover dat de gemeenten in Zuidelijk en Oostelijk Flevoland zo snel mogelijk provinciaal dienen te worden ingedeeld. De aan het woord zijnde leden zeiden deze mening ten volle te delen. Zij onderschreven wat de regering daarover in de memorie van toelichting heeft opgemerkt.

Ten aanzien van de ingebrachte bezwaren constateerden deze leden dat die bezwaren bepaald niet van ondergeschikte aard en betekenis zijn en dat ons hoogste adviesorgaan, de Raad van State, en het belangrijkste adviesorgaan op het terrein van het binnenlands bestuur, de Raad voor het binnenlands bestuur, ondubbelzinnig zijn in hun kritiek op het wetsontwerp. Zij achtten het niettemin van de andere kant evenzeer van belang dat de gemeentebesturen, de politieke partijen en de maatschappelijke organisaties in het betrokken gebied, inclusief de gemeenten Noordoostpolder en Urk, eenstemmig zijn in hun positieve oordeel over het voorstel van wet.

De aan het woord zijnde leden verheelden niet dat in hun kring aan enkele ingebrachte bezwaren betekenis wordt gehecht. In het bijzonder vroegen zij zich af of de wetgever bij het instellen van de nieuwe provincie niet enige inconsistentie zal kunnen worden verweten nu is afgezien van het vergroten van het aantal provincies door bestaande provincies te

verkleinen, waarbij betrekkelijk kort geleden tenslotte nog werd afgezien van het instellen van de provincie Twente en van de splitsing van de provincie Zuid-Holland. Niet te ontkennen is immers, aldus de leden behorende tot de V.V.D.-fractie dat de beoogde provincie slechts zes gemeenten zal omvatten met een (vooralsnog) zeer gering aantal inwoners.

Ten aanzien van het alternatief voor de beoogde provincie – opdeling van Flevoland over enkele bestaande provincies dan wel indeling van geheel Zuidelijk en Oostelijk Flevoland bij één bestaande provincie – merkten de aan het woord zijnde leden op dat in het verleden slechts de eerste variant (opdeling) is voorgesteld maar toen wél in het kader van de regeringsvoornemens van destijds tot het instellen van «mini-provincies». Zij vroegen zich dan ook af of een aantal negatieve reacties destijds niet minstens mede was ingegeven door weerstanden tegen de toen voorgenomen reorganisatie in het binnenlands bestuur.

Is later – nadat afgezien was van de instelling van doe-provincies – alsnog overwogen of opsplitsing van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland en toevoeging van het gebied aan bij voorbeeld de provincies Noord-Holland en Gelderland mogelijk zou zijn, zo vroegen deze leden. Het ware immers denkbaar dat het verstedelijkte gebied van Lelystad en Almere deel zou kunnen gaan uitmaken van de Amsterdamse agglomeratie. De aan het woord zijnde leden voegden hier overigens dadelijk aan toe dat zij zich het bezwaar uit een oogpunt van waterstaatszorg tegen opdeling, zoals geuit door de Unie van Waterschappen, zeer wel konden voorstellen. Dat bracht hen tot de vraag of de mogelijkheid van toevoeging van het gehele gebied van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland aan één van de bestaande provincies diepergaand is bestudeerd dan uit de desbetreffende passage op blz. 20 van de memorie van toelichting lijkt door te klinken, en of die optie met de betrokken provinciale besturen besproken is.

Deze leden waren het overigens met de regering eens dat, als gekozen wordt voor de instelling van een polderprovincie, die provincie mede de gemeenten Noordoostpolder en Urk dient te omvatten. Zij sloten zich te dezen aan bij de argumenten van de minister. De vraag was daarbij bij hen gerezen of en in hoeverre gedeelten van het oude land in de provincie Overijssel wellicht aan de beoogde provincie zouden moeten worden toegevoegd nu de Regio IJsseldelta pleit voor behoud van de intergemeentelijke samenwerking in dat gebied.

Zij vroegen zich voorts af of van de beoogde provincie niet van meet af aan het Markerwaardgebied deel zou moeten uitmaken. Zij lieten daarbij in het midden of de Markerwaard wel of niet zal worden ingepolderd. Ook als zou worden besloten tot niet inpolderen zal het Markermeer provinciaal moeten worden ingedeeld. Toevoeging aan Flevoland lijkt dan met het oog op de waterstaatkundige belangen van dat gebied voor de hand te liggen. Deze leden wezen er op dat het Markerwaardgebied inclusief de dijk Lelystad–Enkhuizen in bestuurlijk opzicht een soort residu van het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders is, dat vooralsnog een wat schimmig bestaan leidt. Bij eventuele inpoldering van de Markerwaard, zo vervolgden deze leden, zouden door indeling bij de nieuwe provincie voor het nieuwe land meteen normale bestuurlijke verhoudingen gelden.

De leden van de D'66-fractie toonden zich verheugd over het feit, dat de regering de knoop inzake de Flevopolders heeft doorgehakt en dat het onderhavige wetsvoorstel is ingediend. Zij waren van mening dat de ligging en de benodigde ontwikkeling van het poldergebied de instelling van een twaalfde provincie rechtvaardigen. Zij vonden ook dat het gebied voldoende maatschappelijke samenhang heeft. Dit moge blijken uit de eensgezinde positieve reacties van de zes betrokken gemeenten, de diverse maatschappelijke organisaties en de politieke partijen in het betrokken gebied. Dit wil niet zeggen dat de leden van de D'66-fractie geen oog hadden voor de bezwaren, die onder meer door de Raad van State en de Raad voor het binnenlands bestuur naar voren zijn gebracht. Inderdaad is

het zo dat een provincie met 200 000 inwoners in 1987 en bestaande uit zes gemeenten een gering draagvlak bezit. Dit argument was voor de leden van de D'66-fractie echter niet doorslaggevend bij de beoordeling van het wetsvoorstel. Hoewel het gebied ook betrekkingen heeft met het «oude» land, meenden deze leden dat een provincie bestaande uit de gezamenlijke polders de beste garantie geeft voor een gerichte ontwikkeling van het gebied.

De leden van de C.P.N.-fractie zeiden in grote lijnen te kunnen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Zij meenden dat de keus voor de vorming van een aparte polderprovincie een gelukkige is. De onderlinge samenhang en de banden tussen de verschillende poldergemeenten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen en zullen de komende jaren ongetwijfeld verder toenemen.

In een tijd waarin de bewindslieden allerwegen hun best doen om kleine gemeenten op te heffen omdat deze volgens hun inzichten onvoldoende inzicht en onvoldoende bestuurskracht hebben, kwam het de leden van de SGP-fractie wat tegenstrijdig voor dat dezelfde bewindslieden nu een provincie willen instellen die waarschijnlijk, indien dezelfde maatstaven zouden worden aangelegd, ook te weinig bestuurskracht en dus geen bestaansrecht zou hebben. Naast Noord-Brabant en Zuid-Holland, met ongeveer 130 gemeenten, komen Gelderland, Noord-Holland en Limburg met tussen 70 en 90 gemeenten, Groningen, Overijssel en Utrecht met rond 50 gemeenten en tenslotte Friesland, Drenthe en Zeeland alle drie met ongeveer 30 gemeenten. Aan deze vaderlandse stam wordt een nieuwe loot toegevoegd, maar dan met slechts zes gemeenten. Is het dan niet begrijpelijk dat het hoogste adviescollege, de Raad van State, zich zo negatief opstelt? Het verweer is, dat het grondgebied het grondgebied van de provincie Utrecht evenaart, en het inwonertal binnen een tiental jaren wel ongeveer even groot zal zijn als van de provincie Zeeland. Dat moge zo zijn, doch de provincie werkt voor een groot deel voor de lagere publiekrechtelijke lichamen, hetzij als toezichhoudend gezag, als beroepsinstantie of belast met reglementering van bij grondwet of wet opgedragen taken. Het aantal gemeenten en waterschappen is daarbij sterk bepalend voor de werklast. Is een provincie met 6 gemeenten en 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> waterschap passend in het beleid van deze bewindslieden? Zij voelen dit bezwaar zelf blijkbaar ook, hetgeen blijkt uit hun verlegenheidsoplossingen, zoals deze o.a. op blz. 21 van de memorie van toelichting tot uitdrukking komen: «Om het beslag op de financiële middelen tot een aanvaardbaar niveau te beperken moet de uitkering uit het Provinciefonds niet de regeling van het Provinciefonds volgen, maar afgestemd zijn op het in schaal relatief beperkte taken- en bevoegdhedenpakket van de nieuwe provincie», en om nog duidelijker hun verlegenheid met de gekozen oplossing tot uitdrukking te brengen voegen de bewindslieden er aan toe: «Dat pakket is wegens de voorlopig geringe omvang van het gebied en zijn bevolking alsmede wegens het geringe aantal gemeenten naar intensiteit en schaal geringer dan bij de andere provincies».

Een sterk argument dat aangevoerd wordt is de eensgezinde instemming van de zes gemeentebesturen. Indien alle gemeentebesturen in de Krimperwaard eenstemmig een gemeentelijke herindeling verwerpen, dan kan dat nauwelijks meetellen omdat de bestuurskracht verhoogd moet worden. De eenstemmigheid doet dus in dit geval min of meer dienst pour besoin de la cause.

De SGP-fractie toonde zich weinig gelukkig met de gekozen oplossing, doch had uit de politieke opstelling wel begrepen dat rekening gehouden moet worden met de instelling van de nieuwe polderprovincie. Er van uitgaande dat het wetsvoorstel wordt aangenomen, hadden deze leden er behoefte aan om daar inhoudelijk enige beschouwingen aan te wijden.

Uit de memorie van toelichting komt duidelijk tot uitdrukking dat het de bedoeling is om te zijner tijd het Markerwaardgebied bij de nieuwe

provincie in te delen. Indien de Markerwaard er komt wordt de verhouding van die nieuwe polder tot de gemeente Marken dezelfde als thans die van de Noordoostpolder tot de gemeente Urk. Wil het regeringsvoornemen zoals dat thans tot uitdrukking wordt gebracht zeggen dat de gemeente Marken in ieder geval bij de Noordhollandse gemeentelijke herindeling niet in de procedure wordt opgenomen? Is er mogelijk zelfs thans reden om, vooruitlopend op die toekomstige ontwikkeling, Marken in de nieuwe provincie op te nemen?

Een andere vraag betreft het verschil tussen de Noordoostpolder en Urk. Bij de Noordoostpolder wordt duidelijk gesteld dat deze per 1 juli 1962 *voorlopig* bij de provincie Overijssel werd ingedeeld. Bij Urk staat vermeld dat deze gemeente sedert 1950 deel uitmaakt van de provincie Overijssel. In hoeverre mochten gemeente en provincie hierbij op een definitieve oplossing rekenen en wat heeft dat voor de wederzijdse verhouding betekend? Wat heeft de provincie Overijssel bijvoorbeeld geïnvesteerd om de visserij in de gemeente Urk te bevorderen? Moeten over gedane investeringen nu achteraf nog verrekeningen plaatshebben tussen de provincies Overijssel en Flevoland?

In de memorie van toelichting (blz. 26) wordt overigens zeer terecht Urk genoemd als grootste centrum van visdistributie van Nederland. Dat wil ook zeggen dat dit centrum voor een zeer belangrijk deel is aangewezen op export naar EEG-landen. Nu komt uit andere delen van de memorie van toelichting naar voren dat de wegverbindingen tussen de Noordoostpolder en de hoofdstad van de toekomstige nieuwe provincie, nl. Lelystad, beter zijn dan met het aansluitende gebied in Overijssel. Moge die constatering juist zijn, zij geeft wel aan dat de weginfrastructuur voor de export van vis (een aan bederf onderhevig produkt) niet optimaal is. Nu de Minister van Verkeer en Waterstaat medeondertekenaar van dit wetsvoorstel is, geeft dat haar aanleiding om het traject van RW 50 (Lemmer—Arnhem) te versnellen?

De leden van de S.G.P.-fractie wilden wel beklemtonen dat indien de polderprovincie er moet komen dan in Flevoland de gebruikelijke bestuurlijke structuren moeten gaan gelden. Dit houdt in dat de provincie Flevoland geen uitzondering zal mogen vormen op het gebruikelijke karakter van de provincies in de binnenlandse bestuursorganisatie en niet de allures van een doe-provincie zal mogen aannemen.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met enigszins gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel tot instelling van een nieuwe provincie. Zij erkenden nadrukkelijk de noodzaak tot provinciale indeling van de Flevopolders, aangezien de huidige bestuurlijke situatie alleen als voorlopige voorziening tijdens de eerste opbouwfase verantwoord was. Een landstreek met een langzamerhand volwaardige infrastructuur en een respectabel aantal inwoners mag een volwaardige provinciale overheid niet langer onthouden blijven.

Deze leden moesten echter vaststellen dat de drie alternatieven voor provinciale indeling van Flevoland elk aanzienlijke nadelen inhielden. Een ideale oplossing lijkt binnen de gegeven organisatie van het binnenlands bestuur niet bereikbaar te zijn. De aan het woord zijnde leden betreurden het dat een zo belangrijke en verstrekkende beslissing niet anders kan zijn dan de keuze voor het minst slechte alternatief. Hoewel zij instemden met de aanzienlijke bezwaren tegen indeling bij één of meer bestaande provincies, meenden zij dat de regering de nadelen van de nu voorgestelde oplossing wellicht onderschat. Het geringe aantal inwoners en vooral gemeenten is een zwakte die door toevoeging van Noordoostpolder en Urk wel enigszins afneemt, maar niet wordt weggenomen. Bovendien brengt deze verschuiving een aanzienlijk nieuw nadeel mee, vooral voor de provincie Overijssel, waartoe die gemeenten thans behoren.

Weliswaar is de indeling van de gemeente Noordoostpolder in 1962 bij de provincie Overijssel als voorlopig aangemerkt, maar deze leden betwijfelden of daarbij vooral was gedacht aan een definitieve indeling, die uitsluitend



het IJsselmeergebied zou betreffen. Zij vroegen de ministers of het niet meer voor de hand ligt dat voor een voorlopige regeling werd gekozen wegens voornemens tot reorganisatie van het binnenlands bestuur. Bij een aanzienlijke provinciale schaalverkleining lag definitieve indeling bij Overijssel niet voor de hand. Sedertdien is echter de gedachte aan splitsing van provincies geheel verlaten en is een impasse voor de Flevopolders ontstaan. Aan blijvende indeling van Noordoostpolder en Urk staat vrijwel uitsluitend het geringe draagvlak van de andere polders in de weg. Vooral omdat de voorgestelde polderprovincie niettemin een smal draagvlak krijgt, achtten deze leden verbreking van de betrekkingen tussen Noordoostpolder/Urk en Overijssel een hoge prijs. Het alternatief van indeling bij een bestaande provincie is zeker een gekunstelde oplossing gezien de bestaande verbindingen, vooral wat betreft Gelderland en Noord-Holland. Overigens wezen de aan het woord zijnde leden er op dat de Zeeuwse verbindingen bijvoorbeeld met Zeeuws-Vlaanderen aanzienlijk slechter zijn. Wat verbindingen en geografische afstanden betreft, deze liggen voor Flevoland duidelijk gunstiger ten opzichte van de provincie Utrecht, zeker als daarbij het Gooi betrokken wordt. Hoewel indeling bij Utrecht ongetwijfeld vele nadelen kent, hadden de leden van de R.P.F.-fractie zich kunnen voorstellen dat dit toch een vierde alternatief had gevormd, nu de ideale oplossing niet bestaat. Zonder een voorkeur voor zo'n alternatief uit te spreken vernamen zij gaarne of en zo nee, waarom nooit in deze richting is gedacht.

Deze leden betwijfelden of de extra bestuurlijke aandacht die Flevoland tijdens de ontwikkeling nodig heeft, een nieuwe provincie rechtvaardigt. In de afgelopen decennia hebben de meest eigensoortige problemen die aandacht al gehad. Of in dit stadium van ontwikkeling behalve specifieke ook intensiever aandacht nodig blijft dan voor vele regio's op het oude land, achtten zij een open vraag. Wanneer is de ontwikkeling dan wel voltooid en valt op dat moment een bestaansgrond voor de twaalfde provincie weg, zo vroegen zij.

Indien de minst slechte oplossing dan toch een nieuwe provincie zou zijn, toonden de leden van de RPF-fractie hun instemming met het voorgestelde takenpakket dat niet afwijkt van de bestaande provincies. Bij eerdere gelegenheden hadden zij hun bezwaren tegen een tweede-rangspositie al kenbaar gemaakt. Hoewel spoedige duidelijkheid over een definitieve regeling gewenst is, verbaasden deze leden zich toen enigszins over de spoed die de minister wil betrachten om de nieuwe provincie reeds per 1 januari aanstaande in te stellen. Ruim 25 jaar heeft het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders goed gefunctioneerd. Als een zorgvuldige besluitvorming provinciale indeling per 1 januari 1987 wenselijk zou maken, welke belangen zouden zich daartegen dan verzetten, aldus vroeg de RPF-fractie. Het voornemen om reeds dit voorjaar verkiezingen te houden, is onuitvoerbaar; welk tijdschema ziet de minister om alsnog instelling per 1 januari 1986 mogelijk te maken?

De leden van de R.P.F.-fractie waren de minister erkentelijk dat hij het wetsvoorstel nadrukkelijk heeft aangepast aan de wensen van de betrokken gemeenten. De grote mate van instemming die tijdens de hoorzitting op 15 februari 1985 weerklonk achtten zij een compliment voor degenen die het voorstel hebben voorbereid.

De leden van de P.P.R.-fractie waren verheugd dat per 1 januari 1986 de nieuwe provincie Flevoland kan worden ingesteld. Zij vroegen aan de bewindslieden of deze datum ook werkelijk gehaald kan worden, gezien de nog vele voorbereidende werkzaamheden die nodig zijn alvorens er sprake is van een nieuwe provincie.

De leden benadrukten het belang van een nieuwe provincie Flevoland vanuit de samenhang in het takenpakket met betrekking tot de ruimtelijke ordening, landschaps- en milieubeheer, economische ontwikkeling en de agrarische en stedelijke ontwikkeling. Teneinde hiervoor een voldoende

draagvlak te verkrijgen onderschreven deze leden de dwingende eis dat aan het grondgebied van Flevoland de gemeenten Noordoostpolder en Urk worden toegevoegd. Daar is huns inziens ook alle reden voor, gezien de gelijksoortige voorgeschiedenis, de duidelijke wens van de betrokken bevolking en de noodzakelijke samenhang in beleid.

Het verheugde de G.P.V.-fractie, dat thans een beslissing kan worden genomen over een definitieve provinciale indeling van de polder in de voormalige Zuiderzee. De langdurige discussie over de plaats van de provincie in de bestuurlijke organisatie heeft ertoe geleid, dat de bewoners van dit gebied langer dan voor een nieuw ontwikkeld gebied nodig was van een eigen provinciaal bestuur verstoken gebleven zijn. Dat de bewoners van de Flevopolders daardoor ook niet betrokken werden bij de samenstelling van de Eerste Kamer onderstreept nog eens dat provinciale indeling dient te gebeuren zodra dat met het oog op de vorderingen met de inrichting van het gebied verantwoord is.

De G.P.V.-fractie had waardering voor de duidelijke afweging van voor- en nadelen van de drie mogelijkheden tot provinciale indeling, zoals deze in de memorie van toelichting wordt gemaakt. Hoewel zij onderkende, dat aan een aparte polderprovincie ook bezwaren verbonden zijn meende zij, dat een opdeling van Flevoland over de aangrenzende provincies geen verantwoorde oplossing zou zijn. Het had haar verbaasd, dat zowel de Raad van State als de Raad voor het binnenlands bestuur wel uitvoerig aandacht heeft besteed aan de beperkingen van en bezwaren tegen een aparte polderprovincie, maar vrij gemakkelijk voorbijging aan de gevolgen van het doorbreken van bestaande en zich verder ontwikkelende samenhangen binnen het gebied van Flevoland.

Ook een indeling van dit gehele gebied bij één van de oude provincies was voor de G.P.V.-fractie geen aanvaardbare oplossing. Zij kon dan ook instemmen met de keuze voor een aparte polderprovincie en met de uitbreiding van deze provincie met de gemeenten Noordoostpolder en Urk. Daarbij speelde voor deze fractie de duidelijke voorkeur van alle betrokken gemeenten en de maatschappelijke organisaties in het gebied een belangrijke rol.

Wel meende de G.P.V.-fractie, dat in de toelichting weinig aandacht wordt geschonken aan de gevolgen van de vorming van een aparte provincie voor het aangrenzende oude land. Zij dacht hierbij in het bijzonder aan het verschijnsel, dat onder meer als gevolg van de beperkte huisvestingsmogelijkheden in grensgemeenten op het oude land vooral jonge gezinnen zich vestigen in gemeenten als Zeewolde, Almere en Lelystad. Vraagt zo'n ontwikkeling niet om een afstemming van het beleid van aangrenzende gemeenten in Flevoland en op het oude land? Welke mogelijkheden ziet de minister hiertoe?

De G.P.V.-fractie vroeg naar de stand van zaken met de aanwijzing van samenwerkingsgebieden in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ziet de minister mogelijkheden om te bevorderen, dat de indeling van de gemeenten Noordoostpolder en Urk geen belemmering zal gaan vormen voor de noodzakelijke versterking van de samenwerking van deze gemeenten met de overige gemeenten van Flevoland?

De G.P.V.-fractie kon zich voorstellen, dat nu nog geen beslissing wordt genomen tot provinciale indeling van het Markerwaardgebied. Zij deelde echter het standpunt, dat het voor de hand ligt dit gebied uiteindelijk bij de nieuwe provincie in te delen. In welk stadium zou zo'n beslissing moeten worden genomen indien niet besloten zou worden tot inpoldering van het gebied? Moet de beoogde provinciale indeling mede in verband met de samenhang van belangen met Flevoland er niet toe leiden, dat het provinciaal bestuur van Flevoland systematisch wordt betrokken bij beslissingen over de toekomst van het Markerwaardgebied?

## Taken

De C.D.A.-leden hadden uit de memorie van toelichting begrepen dat de functie van de nieuwe provincie veel meer omvat dan uitsluitend de overloop van de bevolking op het oude land op te vangen. Aan de andere kant wordt in de memorie van toelichting sterk gesuggereerd dat Almere en Lelystad zijn aangewezen als groeikernen om de Amsterdamse woningbehoefte te kunnen lenigen. De C.D.A.-leden nu hadden de indruk gekregen, dat zich inmiddels een ander patroon ontwikkelt waarbij Amsterdam probeert weer zoveel mogelijk inwoners binnen zijn eigen grenzen te huisvesten en het totale gebied van de Zuidelijke IJsselmeerpolders een nieuwe woonplaats wordt voor velen die zich aangetrokken voelen door de eigen mogelijkheden van het gebied. Zijn deze tendensen bij de minister bekend en zou hij daar eventueel meer over willen vertellen, aldus de C.D.A.-leden. Voor het overige konden de C.D.A.-leden zich vinden in de opvatting van de minister van Binnenlandse Zaken dat een aantal sectoren van bestuur voor een groot grondgebied met een bijzonder sterk groeiende bevolking op zijn minst genomen een daarop toegespitst bestuur vraagt.

De C.D.A.-leden waren van mening dat de waterstaatszorg gezien zijn bijzondere plaats in de polders inderdaad extra aandacht vraagt. Zij hadden begrepen dat in overleg met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een discussienota wordt gemaakt, waarin mogelijke structuren voor waterstaatszorg en -beheer op een rijtje worden gezet. Betekent dat overeenstemming over taken die Verkeer en Waterstaat afstoot? Op welke datum gebeurt dat dan en in welke structuur worden die taken dan verricht? Voor de C.D.A.-leden leek de meest wenselijke structuur voor het waterkwaliteitsbeheer, een zaak van het voorbereidingslichaam. Naar de mening van de C.D.A.-leden zal echter voorkomen moeten worden dat het personeel binnen korte tijd twee keer – formeel – van werkgever zou moeten veranderen, ook als de overdracht niet per 1 januari zou kunnen geschieden, en tevens zal een financiële lacune moeten worden voorkomen doordat de provincie, bij het niet halen van deze datum, niet de mogelijkheid heeft om de kosten van de waterstaatszorg over de ingelanden om te slaan. Indien de formele overdracht per 1 januari niet zou worden gehaald, bestaat dan de mogelijkheid dat deze taken formeel ná 1 januari worden verricht in opdracht van de provincie totdat de overdracht aan de waterschappen mogelijk is?

De C.D.A.-leden wilden ook weten in hoeverre nu de in gang gezette ontwikkelingen omtrent de waterstaatszorg vertraagd of nadelig beïnvloed worden wanneer gekozen zou worden voor een andere provinciale indeling dan in het wetsvoorstel wordt voorgestaan. Dat geldt in het bijzonder voor de termijnen die gemoeid zijn met de overgangssituatie.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie, verwijzend naar hun hierboven weergegeven opmerkingen ten aanzien van de van verschillende zijden tegen de instelling van een polderprovincie ingebrachte bezwaren, erkenden dat de argumenten in de memorie van toelichting (blz. 19 en 21 en 25 t/m 27) voor juist wél de polderprovincie, steekhoudend zijn. Zij merkten echter op dat de genoemde taken op zichzelf bepaald niet specifiek te noemen zijn voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders en de Noordoostpolder. Bij toedeling van de polders aan één of meer bestaande provincies zou(den) deze provincie(s) naar redelijkerwijze zou mogen worden verwacht er naar streven die taken zo goed mogelijk te behartigen. Tevenover het nadeel van het ontbreken van bestuur in één hand van het poldergebied – met ongetwijfeld eigen karaktertrekken, eigen samenhang en gemeenschappelijke problemen ten aanzien van de verdere ontwikkeling – zou het draagvlak – waaraan de tegenstanders twijfelen ten aanzien van de polderprovincie – ongetwijfeld solider zijn. Zij vroegen in dit verband een nadere toelichting op de stelling dat de eigenheid van het gebied eigen (provinciaal) bestuur indiceert.

Hoe oordeelt de minister, zo vroegen de aan het woord zijnde leden voorts, over de door sommigen geuite vrees dat de grote steden, Lelystad en Almere, gezien het geringe aantal gemeenten in de nieuwe provincie een overheersende rol zouden kunnen gaan spelen?

In hun nader rapport merken de bewindslieden op dat in verband met het volwaardige takenpakket van de nieuwe provincie «er geen grond bestaat voor de vrees dat de provincie zich te zeer in lokale bestuurlijke aangelegenheden zou mengen». De zes gemeenten in het gebied zijn daarover niet zo bezorgd, menen zij. De aan het woord zijnde leden achtten dit mét de bewindslieden van belang; gesteld zou kunnen worden dat de gemeenten het provinciaal bestuur krijgen dat ze verdienen, ten positieve dan wel ten negatieve. Niettemin lijken bestaande provincies met aanzienlijk meer gemeenten zich soms meer met de gemeenten bezig te houden dan de gemeenten (terecht) lief is. De beduchtheid dat een provincie met weinig gemeenten dat voorbeeld gemakkelijk zou kunnen volgen, lijkt niet zonder grond te zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen dan ook om nadere adstructie van de aangehaalde passage uit het nader rapport.

Ten aanzien van de waterstaatszorg herhaalden de leden behorende tot de V.V.D.-fractie dat de (gerechtvaardigde) wens van de Unie van Waterschappen tot instelling van één waterschap voor Zuidelijk en Oostelijk Flevoland in ieder geval een indicatie oplevert om dat gebied, zou niet worden overgegaan tot instelling van een polderprovincie, niet over verschillende provincies te verdelen. Zij konden zich verenigen met het in de memorie van toelichting ten aanzien van de waterstaatszorg gestelde indien de polderprovincie wél wordt ingesteld.

De leden der fractie van D'66 achtten het van belang te onderstrepen dat de polders een dusdanige waterstaatkundige eenheid vormen dat het beheer hierover ondergebracht dient te worden bij één provincie. Zij konden zich dan ook wel vinden in het voorstel van de ministers aan het voorbereidingslichaam de wettelijke bevoegdheid tot te kennen en tot oprichting en reglementering van de waterschappen over te gaan. Zo ontstaat de mogelijkheid dat per datum van instelling van de provincie ook de waterschappen gaan functioneren.

Blijkens het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, zo stelden de S.G.P.-leden vast, opteert ook de regering voor de totstandkoming van waterschappen. Het aanvankelijke voornemen van de regering was om, althans voor het gebied van Flevoland, een waterschap op grond van een wet, dus met uitschakeling van het toekomstig provinciaal bestuur, op te richten. Ging deze constructie wellicht wat te ver, zodat de regering van dit voornemen heeft afgezien en de oprichting van waterschappen thans overlaat aan het primair daartoe bevoegd gezag, namelijk de provincie?

Totstandbrenging van het normale bestuurlijke patroon betekent niet alleen dat Flevoland provinciaal wordt ingedeeld, maar toch ook dat, overeenkomstig de uitgangspunten van de regering, zoals neergelegd in haar nota betreffende het waterschapsbestel, de lokale en regionale waterstaatszorg in de IJsselmeerpolders evenals op het oude land aan waterschappen wordt opgedragen? De waterschapsvorm biedt immers toch het geëigende bestuurlijke kader voor een doelmatige uitoefening van de waterstaatszorg en voor een directe betrokkenheid van de belanghebbenden zowel in bestuurlijk als financieel opzicht? Hebben de drie landbouworganisaties, als vertegenwoordigers van een niet onbelangrijke categorie van direct belanghebbenden bij de waterstaatszorg, niet nadrukkelijk voor de instelling van waterschappen geopteerd?

Aangenomen mag toch zeker wel worden dat de regering daarmee het oogmerk: opdracht van de lokale en regionale waterstaatszorg aan waterschappen, niet heeft losgelaten? Alleen de wijze waarop dit wordt geëffectueerd is thans anders; niet op grond van een wet, maar bij besluit van

provinciale staten c.q. het voorbereidingslichaam dat de wettelijke bevoegdheid wordt toegekend tot oprichting en reglementering van waterschappen over te gaan. Deze bevoegdheidstoekenning past bij het oogmerk van de regering dat de waterstaatszorg door waterschappen behoort te worden uitgeoefend. Staat hiermee niet op gespannen voet het gestelde in de memorie van toelichting (midden blz. 27), dat het voorbereidingslichaam zelf zal kunnen bepalen of, en zo ja op welke wijze, van deze bevoegdheid gebruik gemaakt zal worden? In het licht van het voorgaande (vestiging van het normale bestuurlijke patroon, het in de regeringsnota betreffende het waterschapsbestel neergelegde beginsel en de eerdere beleidsvoornemens van de regering met betrekking tot de instelling van een waterschap voor het gebied van Flevoland) kan en mag deze bevoegdheid toch niet als een vrijblijvende worden aangemerkt, in die zin dat daarvan afhankelijk van de inzichten binnen het voorbereidingslichaam c.q. het toekomstig provinciaal bestuur, al dan niet gebruik kan worden gemaakt? Duidelijk zal toch moeten zijn dat deze bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het oogmerk van het wetsvoorstel (vestiging van het normale bestuurlijke patroon, hetgeen onder andere impliceert: geen doe-provincie en opdracht van de lokale en regionale waterstaatszorg aan waterschappen). In hoeverre kan de rijksoverheid, in casu primair de minister van Verkeer en Waterstaat, die verantwoordelijkheid gestalte geven voor het geval het voorbereidingslichaam c.q. het toekomstige provinciaal bestuur van het instellen van waterschappen onverhoopt zou afzien?

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat per 1 januari 1986, dus gelijktijdig met de instelling van de provincie, waterschappen kunnen gaan functioneren. Met het oog daarop is het noodzakelijk en gewenst dat het voorbereidingslichaam de wettelijke bevoegdheid wordt toegekend tot oprichting en reglementering van waterschappen over te gaan. De vraag is echter of 1 januari 1986 wel kan worden gehaald. Op grond van de artikelen 34 en 35 van het wetsvoorstel zullen de desbetreffende waterstaatswerken en het betrokken personeel per 1 januari 1986 evenwel zonder meer van het rijk naar provincie overgaan. Na instelling van waterschappen zullen de werken en personeel dan weer overgaan van de provincie naar de waterschappen. Is deze toch wat geforceerde overdracht, via de omweg van de provincie, vooral ook voor het personeel, te voorkomen? Het is wenselijk en het moet toch mogelijk zijn dat de waterstaatswerken en het daarbij betrokken personeel na instelling van de waterschappen zowel materieel als formeel rechtstreeks van het rijk naar waterschappen overgaan? Is de regering bereid dit te bevorderen en het wetsvoorstel op dit punt bij te stellen? De instelling van een waterschap vraagt toch een bepaalde procedure en vraagt ook de koninklijke goedkeuring van het besluit van provinciale staten. Is dat alles mogelijk tussen de verkiezingsdatum en 1 januari 1986 (zie ook de toelichting bij artikel 6, voorjaar 1985)? Moet, om tweemaal overgang van personeel te voorkomen, niet de mogelijkheid geopend worden om de waterstaatkundige werken in beheer te houden bij het Rijk totdat de waterschappen zijn opgericht? Zo is het bij de Noordoostpolder reeds jaren geschied. Nodig is wel een sanctie dat oprichting niet langdurig wordt uitgesteld. Alsdan zou over de overdrachten ook direct overleg kunnen plaatsvinden tussen het Rijk en de waterschappen. Daarbij zij opgemerkt dat de overdracht van waterstaatswerken en personeel in beginsel toch op basis van overeenstemming met het overnemende overheidslichaam (de waterschapsbesturen) dient plaats te vinden.

Hoe moeten de bevoegdheden van het voorbereidingslichaam met betrekking tot de oprichting en reglementering van waterschappen worden gezien in relatie tot dezelfde (grond)wettelijke bevoegdheden waarover het provinciaal bestuur van Overijssel voor wat betreft de Noordoostpolder thans nog beschikt? Of hebben provinciale staten van Overijssel definitief afgezien van de oprichting van een waterschap Noordoostpolder?

Blijkens de memorie van toelichting (blz. 27, midden) zal het voorbereidingslichaam ten aanzien van de definitieve organisatie van het waterkwali-teitsbeheer in de Noordoostpolder in overeenstemming met het provinciaal

bestuur van Overijssel moeten opereren, gelet op de taken van het Zuiveringschap West-Overijssel. Wat zijn de consequenties voor het Zuiveringschap West-Overijssel, als deze overeenstemming niet wordt bereikt? Is – formeel gezien – deze overeenstemming wel nodig als de Noordoostpolder na instelling van de provincie Flevoland in het gebied van deze provincie zal zijn gelegen?

De concrete vormgeving van de waterschappen zal door het provinciaal bestuur c.q. het voorbereidingslichaam moeten worden bepaald. Dit betreft ook de samenstelling van het waterschapsbestuur. Is niet de samenhang tussen belang, betaling en zeggenschap daarvoor het uitgangspunt? Het grootste deel van de gronden in de IJsselmeerpolders is verpacht. De pachters hebben een duidelijk belang bij de waterstaatszorg, in het bijzonder bij het kwantiteitsbeheer. Ligt het dan niet in de rede dat wordt gezien of en op welke wijze de pachters zowel in bestuurlijk als in financieel opzicht bij het waterschap kunnen worden betrokken? Is de regering, gelet op de bijzondere situatie met betrekking tot het grondgebruik in het IJsselmeerpolders, bereid, vooruitlopend op de totstandkoming van de Waterschapswet, daaraan eventueel haar medewerking te verlenen, daarbij rekening houdende met de noodzakelijke aanpassing van de pachtprizen in relatie tot het invoeren van een pachtersomslag?

### **Overgang**

Terzake van de overgangssituatie en vooruitlopend op de provinciewording zal een voorbereidingslichaam worden gekozen c.q. benoemd. De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen op welke wijze te voorzien ware in het betrekken van het voorbereidingslichaam bij de benoeming van de voorzitter van dit bestuur, zowel als de Commisaris van de Koningin van de nieuwe provincie.

Deze leden vroegen de regering of het ook tot de taken van dit bestuursorgaan geacht kon worden te behoren dat geparticipeerd wordt in het overleg met het Rijk terzake van de PKB voor de lokatiekeuze van een of meerdere kerncentrales in het gebied van de nieuwe provincie, hetwelk thans nog onder het gezag staat van het provinciaal bestuur van Overijssel.

Waar het gaat om een overgangsstructuur en een procedure voor het instellen van een nieuwe provincie, konden de C.D.A.-leden zich vinden in de eisen die daartoe in de memorie van toelichting zijn geformuleerd. Zij hadden ook op de hoorzitting van 15 februari te Emmeloord van zowel de gemeentebesturen als de pre-provinciale organisaties van de politieke partijen in het betrokken gebied vernomen dat hetgeen thans in het voorstel van wet is opgenomen over het zogenaamde voorbereidingslichaam, het tot stand komen daarvan, de opdracht en bevoegdheden, thans tot tevredenheid strekt, waar in een eerdere fase grote ongerustheid over bestond. Maar de leden van de C.D.A.-fractie wilden desalniettemin nog een vraag stellen over de procedure bij de benoeming van een commissaris der Koningin van de nieuw in te stellen provincie. Hoe denkt de regering de invloed van het toekomstige werkgebied van deze Commissaris van de Koningin tot zijn recht te brengen in de procedure tot diens benoeming? Immers, naar het lijkt zal de minister van Binnenlandse Zaken niet in de gelegenheid zijn om met de staten van een nieuwe provincie van gedachten te wisselen over «het profiel» van de Commissaris.

Waar één van de eisen voor een goede overgangsstructuur en procedure waarborgen voor de ambtenaren omvat, stelden de C.D.A.-leden dat zij zich goed konden vinden in de bijzondere vorm van georganiseerd overleg, dat in de instellingswet verankerd is. De C.D.A.-leden voelden in deze materie overigens een belangrijke spanning tussen enerzijds persoonlijke wensen en verlangens van ambtenaren ten aanzien van hun herplaatsing, waarbij zij zich realiseerden dat deze ambtenaren in principe van acht verschillende werkgevers zijn met acht verschillende invullingen van rechtsposities, en anderzijds de opbouw van een provinciale organisatie die flexibili-

teit, doelmatigheid en anti-bureaucratie als uitgangspunten hanteert. In dat licht waren de C.D.A.-leden ook benieuwd in hoeverre de minister van Binnenlandse Zaken op grond van artikel 62 nadere regelen wil stellen voor de werkzaamheden van de plaatsingscommissies.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie achtten de instelling van het voorbereidende openbaar lichaam een goede zaak. Blijkens de toelichting op artikel 6 streeft de regering naar verkiezingen voor het bestuur van het openbaar lichaam in het voorjaar van 1985. De aan het woord zijnde leden merkten te dien aanzien op dat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, ook al betrachten de beide Kamers der Staten-Generaal de nodige spoed (de leden behorende tot de V.V.D.-fractie waren bereid daaraan mee te werken) en de voorbereiding van de verkiezingen toch zó veel tijd zullen vergen dat de verkiezing van het bestuur van het openbaar lichaam in het voorjaar 1985 illusoir lijkt. Het tijdsbestek dat het openbaar lichaam ter beschikking zal staan zal dan ook naar de raming van de aan het woord zijnde leden wellicht aanmerkelijk kleiner zijn dan de periode waarvan de ministers uitgaan. Deze leden wilden dan ook van de regering weten hoeveel tijd het openbaar lichaam naar de opvatting van de regering ten minste nodig zal hebben om zijn voorbereidende taak naar behoren uit te voeren. Is de regering er niet voor beducht dat de «naadloze overgang» toch de nodige kieren zal blijken te vertonen? Staan de ministers maatregelen voor ogen om het door de aan het woord zijnde leden veronderstelde tijdgebrek van het openbaar lichaam op te vangen? Zij gaven blijk van hun zorg dat wellicht door noodzakelijk ambtelijk voorbereidingswerk het openbaar lichaam toch niet geheel naar de eisen der democratie zal kunnen functioneren.

De aan het woord zijnde leden waren het met de regering eens dat competentiegeschillen tussen het provinciaal bestuur van Overijssel en het in te stellen openbaar lichaam niet te duchten zijn. Zij achtten niettemin de mogelijkheid van geschillen tussen genoemde organen niet geheel afwezig. Zij vroegen de regering dan ook of het blijkens het nader rapport geopende overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en het provinciaal bestuur van Overijssel naar de mening van de regering voldoende waarborgen zal opleveren om geschillen te voorkomen. Ware niet te overwegen in het wetsvoorstel te voorzien in een geschillenregeling?

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de voorgestelde regeling ten aanzien van de ambtenaren van de beoogde provincie. Uit de memorie van toelichting was hun niet duidelijk geworden of en in hoeverre er al overleg is (geweest) met (vertegenwoordigers van) de ambtenaren die eventueel te zijner tijd door de in te stellen provincie zullen worden overgenomen. Zij vroegen de minister hun hierover duidelijkheid te verschaffen.

De G.P.V.-fractie vond de voorgestelde overgangsstructuur een goede keuze. Het voorbereidingslichaam wordt aangemerkt als een nieuw openbaar lichaam. Deze fractie merkte hierbij op, dat het gaat om een heel specifiek openbaar lichaam: een territoriaal openbaar lichaam, (nog) zonder territoir.

In het algemeen kon deze fractie ook instemmen met de voorgestelde waarborgen voor ambtenaren. Terecht wordt in de memorie van toelichting onderstreept, dat zo weinig mogelijk nieuw personeel moet worden aangetrokken. Anderzijds wees de G.P.V.-fractie erop, dat ook voorkomen moet worden, dat het aantal ambtenaren van Flevoland te hoog uitvalt vanwege een zekere druk van de huidige werkgevers om personeel te doen overnemen door de provincie Flevoland.

### **Rechten en verplichtingen**

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden dat er terecht op gewezen wordt dat de aan de overdracht van de rechten en verplichtingen verbonden financiële gevolgen voor een niet onaanzienlijk deel bepalend zullen zijn

voor de financiële lasten van de provincie. Daarbij waren hun twee dingen opgevallen. Op de eerste plaats dat uit het onderzoek van het IOO nr. 16 duidelijk wordt dat momenteel het inzicht in de omvang van deze gevolgen niet compleet is en voorts dat ervan wordt uitgegaan, voor zover het betreft onroerende rijkseigendommen, dat deze in eigendom van de provincie overgaan tegen nog vast te stellen overdrachtsprijzen. Gaarne vernamen deze leden hoe het er nu met deze problematiek voor staat. Ware niet te overwegen de onroerende rijkseigendommen eveneens tegen boekwaarde over te dragen, waarbij deze leden zich uiteraard realiseerden dat de overdrachtsprijs een symbolische betekenis zou hebben, waar dan wel tegenover zou staan dat de onderhoudsplicht van de daarvoor in aanmerking komende goederen bij de provincie zou komen te liggen?

Op welke wijze wordt voorzien in de mogelijkheid conflicterende planning van de R.I.J.P., Rijkswaterstaat en het voorbereidingslichaam op het terrein van het beheer van wegen, fietspaden en waterwegen te voorkomen? Hoe zou in dat geval vermeden kunnen worden dat de nieuwe provincie, gemeenten en waterschappen met elkaar verschil van mening zullen krijgen op dit terrein? Is de regering van mening dat voorkómen van verschil van mening beter is dan genezen en is zij bereid bij voorbeeld een ontwerp-wegenplan te doen vervaardigen?

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie konden de ministers volgen in hun betoog in het nader rapport ten aanzien van de vaststelling van de waarde van overgaand onroerend goed van het Rijk naar de provincie. Zij vroegen zich echter af of niet zou moeten worden voorzien in een geschillenregeling als onverhoopt onderhandelingen tussen Rijk en provincie c.q. voorbereidingslichaam niet tot overeenstemming zouden leiden.

### **Financiën**

De P.v.d.A.-leden hadden met bijzondere belangstelling acht geslagen op de financiële kanten van dit wetsvoorstel. Immers, vooral de Raad van State heeft daarover nogal wat opmerkingen gemaakt. Meer in het bijzonder zouden de financiële consequenties voor de schatkist niet duidelijk genoeg zijn. Tevens had het provinciaal bestuur van Overijssel te dezer zake ernstige kritiek geleverd. Deze leden meenden dat een nadere gedachtenwisseling over de financiële kant van het wetsvoorstel geboden is. Dit, met name ook in het besef dat hoe dan ook, gezien de situatie waarin het gebied Flevoland is komen te verkeren, een bestuurlijke indeling onontkoombaar geacht behoort te worden.

Het ligt dan ook voor de hand, aldus deze leden, de opties die als realistisch moeten worden aangemerkt op hun financiële consequenties te bezien. Om die reden dan ook vroegen deze leden de regering een cijfermatige opstelling te verstrekken waaruit duidelijk wordt welke de financiële gevolgen zijn van het wetsvoorstel zoals het thans aanhangig is en welke financiële gevolgen verwacht mogen worden van een provinciale indeling van het gebied zodanig dat Flevoland opgedeeld wordt over de aangrenzende provincies op het oude land. Daarbij ware naar hun mening acht te slaan op het meest recente onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), maar tevens met de opvattingen van het provinciaal bestuur van Overijssel. Dit laatste was naar hun mening van des te meer belang waar immers dit provinciaal bestuur als uitgesproken tegenstander van het wetsvoorstel moet worden gerekend. Daarenboven dient aan de mening van het provinciaal bestuur te meer belang te worden gehecht waar immers dit bestuursorgaan in betekende mate geacht kan worden inzicht te hebben in de financiële problematiek van de lagere publiekrechtelijke lichamen. Het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën zoals dat wordt uitgeoefend door gedeputeerde staten veronderstelt immers een diep inzicht en expertise op dit stuk, zodat het naar hun mening voor de hand zou liggen bijzondere aandacht daaraan te schenken. Daarbij vroegen



zij tenslotte de regering een toerekening van de extra kosten te maken voor de nieuwe provincie van de 1360 formatieplaatsen van de gedeconcentreerde rijksdiensten. Een heldere stellingname terzake werd door deze leden zeer op prijs gesteld.

Nader wensten deze leden te worden ingelicht over het niet onder het volledige regiem van de Provinciefondsuitkering brengen van de nieuwe provincie. Daarbij vroegen zij de regering ook in het bijzonder in te gaan op het aanvankelijk gevoelen van deze leden, dat door deze, op zichzelf wellicht verdedigbare, aparte behandeling toch voedsel wordt gegeven aan de opvatting van sommigen, maar in het bijzonder verwoord door de Commissaris der Koningin in de provincie Overijssel, dat de nieuwe provincie als een niet volwaardige en dus slechts tweederangs provincie zou kunnen worden gezien.

Is de vrees nu wel zo gerechtvaardigd, zo vroegen deze leden, dat bij het normale regiem, dus gelijk aan de uitkering aan de andere provincies, gerekend moet worden op onevenredig grote reservevorming? Is daarvan bij de meeste andere provincies niet ook al sprake? Zou, zo vroegen zij, een globaal inzicht kunnen worden verschaft in de reservevorming bij de elf provincies in de laatste twee jaren? En zou daarop acht slaand, nu wel in die mate als voorzien moeten worden gevreesd als de regering doet?

Kan nog, zo vroegen zij tenslotte, een zo nauwkeurig mogelijk inzicht worden verschaft, nauwkeuriger dan in het IOO-onderzoek, in de bij de diverse departementen ten behoeve van de provincie geraamde kosten die aan de nieuwe provincie ten goede komen?

Artikel 34 kwam deze leden weinig helder en eenduidig voor. Zou met name terzake van het van Overijssel overkomende personeel nog eens helderheid kunnen worden geschapen?

Gesteld werd dat aan de gemeenten Noordoostpolder en Urk 35 provinciale arbeidsplaatsen behoorden te worden toegerekend. Hoeveel daarvan gaan over naar de nieuwe provincie en hoeveel zullen ten laste van Overijssel c.q. het Rijk blijven c.q. komen?

Is overwogen terzake van de financiële consequenties van de provincievorming een voorziening te treffen voor Overijssel? Zo nee, waarom niet?

Op welke wijze worden overdrachtskosten van goederen, thans eigendom van Overijssel, maar in de toekomst van de nieuwe provincie, bepaald en verrekend?

De leden van de C.D.A.-fractie onderschreven de opmerking in de memorie van toelichting dat de uitkering uit het Provinciefonds afgestemd moet zijn op het in schaal relatief beperkte taken- en bevoegdhedenpakket. Zij hadden begrepen dat in deze constructie de mogelijkheid schuilt om budgettair neutraal een nieuwe provincie tot stand te brengen. Toch hadden zij uit de memorie van toelichting opgemaakt dat de totale inkomsten van Binnenlandse Zaken de conclusies van het rapport over het benodigde omdat slechts op die wijze in voldoende mate rekening kan worden gehouden met de specifieke behoeften van de provincie. Uit de memorie van toelichting komt ook naar voren dat er nog zeer voorlopig geraamd is en dat het I.O.O. een onderzoeksopdracht heeft gekregen voor een schets van een mogelijk financieel kader. Het rapport blijvende meerkosten van provincievorming Flevoland, dat het provinciebestuur van Overijssel heeft doen opstellen, geeft een totaal ander beeld te zien dan uit de memorie van toelichting naar voren komt. De C.D.A.-leden hadden inmiddels kennis kunnen nemen van het rapport van het I.O.O., waarin een aantal financiële consequenties zijn uitgewerkt. De C.D.A.-leden wilden weten of de minister van Binnenlandse Zaken de conclusies van het rapport over het benodigde budget van de provincie, de raming van het personeelsbestand en de uitwerking van de budgettaire neutraliteit onderschrijft.

Zij constateerden vooral een belangrijk verschil in uitgangspunten voor de opbouw van het provinciaal apparaat. In het I.O.O.-rapport wordt enerzijds (in hoofdstuk 3) een provinciaal takenpakket geconstrueerd aan

de hand van een inventarisatie en een oriëntatie op «referentie-provincies», terwijl anderzijds (in hoofdstuk 4) als het ware een nieuwe provinciale takenstructuur wordt gesuggereerd met een andere (en dus goedkopere) invulling. Gaat het bij de uitkomsten van het I.O.O.-rapport, zo wilden de C.D.A.-leden weten, om een organisatie-advies, waarbinnen wordt aangegeven hoe ook binnen een budget van 41 miljoen gulden een provinciaal apparaat mogelijk moet zijn of gaat het om vergelijkingen tussen een «gemiddeld» provinciaal medewerkersbestand en een «herijkt» provinciaal medewerkersbestand?

De C.D.A.-leden hadden enigszins de indruk gekregen dat het model voor een provinciaal apparaat voor de nieuwe provincie toch meer gebaseerd was op verwachtingen die ten nauwste verband houden met de beschouwingen over een andere werkwijze, dan op scherpe vergelijkenderwijze gemaakte analyses van het zogenaamde referentiemodel en het medewerkersbestand dan thans gemoeid is met tal van provinciale taken enerzijds en een organisatie nieuwe stijl voor de nieuw te vormen provincie anderzijds. Zij stelden het dan ook op prijs om te vernemen hoe de opmerkelijke verschillen zijn te verklaren tussen het feitelijk werkzame personeelsbestand, het referentiemodel (waarop bijvoorbeeld ook het provinciaal bestuur van Overijssel zich beroept) en de geraamde personeelsinzet volgens blz. 105 van het I.O.O.-rapport, die overeenkomt met de personele inzet volgens de notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Voorts wilden de C.D.A.-leden weten of de budgettaire neutraliteit op langere termijn gewaarborgd kan blijven. In dit verband is vooral de vraag relevant hoe lang de nieuwe provincie met een afgeslankt model van middelentoedeling kan toekomen. Ook hier is de kritiek van de Raad van State toch ter snede in hoeverre introductie van een subjectief behoefte-element een plaats kan vinden in het uitkeringsmechanisme van het Provinciefonds via objectieve normen. Verder vroegen zij zich af hoe lang telkenmale bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld kan worden in hoeverre de algemene maatstaf «gelijke delen» van het Provinciefonds niet of slechts beperkt van toepassing zijn voor de nieuwe provincie.

Meer in het bijzonder waren de leden van de C.D.A.-fractie geïnteresseerd in hoeverre de geraamde aanloopkosten voor 1984 en 1985 voldoende zijn. De memorie van toelichting suggereert dat 3 mln. gulden beschikbaar is ten behoeve van de begroting van Binnenlandse Zaken, terwijl later dat bedrag kennelijk toch nog vastgesteld moet worden. Het projectbureau Flevoland wordt voor een deel daaruit betaald, aldus de memorie van toelichting. De C.D.A.-leden wilden nog weten welk deel dan niet betaald wordt en voor wiens rekening dat deel dan komt.

In de reactie op het wetsvoorstel van de provinciale staten van Overijssel wordt zorg uitgesproken over de financiële aspecten voor deze provincie zelf. De C.D.A.-leden vroegen of de baten en kosten van de Noordoostpolder en Urk in de provinciale begroting van Overijssel tegen elkaar wegvallen zoals het I.O.O.-rapport concludeert en wat toch nog eventuele lasten zijn voor Overijssel wanneer het betrokken gebied niet langer tot de provincie Overijssel behoort.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie merkten op dat tegenstanders van de instelling van een polderprovincie hun mening nogal eens (mede) baseren op de stelling dat een nieuwe provincie zal leiden tot hogere uitgaven door het Rijk. Aannemende – zoals de regering doet – dat de instelling van de provincie voor het Rijk budgettair neutraal zal kunnen verlopen, zouden deze leden een raming willen hebben van eventueel ten laste van het Rijk komende extra kosten indien gekozen zou worden voor toevoeging van de Zuidelijke IJsselmeerpolders aan een of meer bestaande provincies.

De ministers konden in hun nader rapport nog niet de door de Raad van State gevraagde kwantificering geven van de bedragen die van de begrotingen van verschillende departementen overgeheveld zullen worden naar

het Provinciefonds. Inmiddels is het onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven terzake afgerond en het rapport verschenen. Ook in dit rapport is de voeding van het Provinciefonds met vrijkomende middelen op de begroting van Verkeer en Waterstaat – evenals die van andere departementen, voegden deze leden er aan toe – nog niet exact geraamd.

Zij vroegen de regering thans een nadere raming te verstrekken. In dit kader wilden zij ook weten hoe de raming van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 203 benodigde formatieplaatsen wordt gemotiveerd, nu het I.O.O. het aantal ambtenaren dat op dit moment taken vervult ten behoeve van het gebied van de beoogde provincie op 220,7 berekent.

Het provinciaal bestuur van Overijssel heeft met zijn brief van 26 februari 1985 aan de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken stevige kritiek geleverd op het I.O.O.-onderzoek. De leden behorende tot de VVD-fractie vroegen het commentaar van de regering op die kritiek. Zij vroegen voorts een confrontatie van het I.O.O.-rapport met het 'Rapport blijvende meer-kosten van provincievorming Flevoland van september 1984 van de provincie Overijssel.

De V.V.D.-leden merkten op dat de voorgenomen inbreuk op het verdeel-systeem van het Provinciefonds geen schoonheidsprijs verdient. Zij konden zich overigens de gedachtengang van de bewindslieden wel voorstellen, mits de maatregel een tijdelijke is. Ervan uitgaande dat te zijner tijd een eind zal kunnen worden gemaakt aan deze voorlopige uitzonderingspositie en de provincie Flevoland derhalve haar «gelijke deel» zal ontvangen, rijst de vraag – zo vervolgden zij – of dan niet alsnog de voeding van het Provinciefonds zou moeten worden verhoogd, zodat op dat moment alsnog niet zou zijn voldaan aan de voorwaarde dat de operatie budgettair neutraal dient te verlopen. Zij vroegen de zienswijze van de regering hierop.

Een doorslaggevend argument voor hun positieve opstelling ten opzichte van het wetsvoorstel is voor de leden van de D'66-fractie terug te vinden in het rapport van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, waarin wordt berekend dat er met een doelmatige opzet van de toekomstige provincie sprake kan zijn van een sluitende begroting. Dit laatste ondanks het feit dat de nieuwe provincie in beginsel een lagere uitkering uit het Provinciefonds krijgt dan de bestaande provincies.

De leden van de C.P.N.-fractie zouden gaarne vernemen of de nieuwe polderprovincie in de toekomst in aanmerking zal komen voor een ongekorte uitkering uit het Provinciefonds of daarvan zal worden uitgesloten. Wordt de nu voorgestelde financiële regeling gezien als bestemd voor de middel-lange termijn? Is bij de regeling rekening gehouden met extra kosten, die het gevolg zijn van de opbouw van sociaal-culturele instellingen?

De R.P.F.-leden ervoeren het IOO-rapport met betrekking tot de financiële aspecten als een geruststelling, hoewel daarbij tegelijk de vraag rees, hoe de verschillen met de calculaties van de provincie Overijssel te verklaren zijn. Zij vroegen in de memorie van antwoord daarop te reageren, juist ook omdat gedeputeerde staten van Overijssel verwijzen naar een ministeriële interventie die de onafhankelijkheid van het onderzoek geweld zou hebben aangedaan.

Daarbij zagen zij ook gaarne duidelijkheid geschapen over de te verwachten omvang van het provinciale ambtenarenkorps. Welke waarborgen zijn er dat deze het aantal van 200 ook op langere termijn niet of nauwelijks zal te boven gaan?

Het had de leden van P.P.R.-fractie bevreemd dat op basis van zeer voorzichtige berekeningen uit 1981 door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven wordt vastgesteld dat de nieuwe provincie ongeveer f 30 à 40 mln. nodig zal hebben om haar taken te kunnen uitoefenen. Deze

slag in de lucht rechtvaardigt het niet, aldus deze leden, dat zo maar wordt afgeweken van de objectieve verdeelcriteria uit het Provinciefonds. Op grond van die criteria heeft de nieuwe provincie recht op een uitkering van f 48,5 mln. Deze leden meenden dat er voorsnog geen reden is om van die criteria af te wijken, zeker niet zolang het IOO het onderzoek naar de financiële positie van de nieuwe provincie niet heeft afgerond. De argumentatie van de kant van de bewindslieden rammelt, naar de mening van deze leden, aan alle kanten. Dwars door de pas herziene objectieve criteria heen besluit het kabinet een nieuw criterium toe te voegen, namelijk de schaarse financiële middelen. Deze leden ontkenden niet, dat van dit laatste sprake is, maar dat rechtvaardigt nog niet dat de nieuwe provincie plompverloren op grote financiële afstand wordt gezet ten opzichte van de wettelijk vastgelegde criteria. Zij vroegen de bewindslieden zich nog eens te beraden op het door hen ingenomen standpunt.

Het sprak de G.P.V.-fractie aan, dat de minister het nodig acht de instelling van de provincie budgettair neutraal te doen verlopen en dat het IOO dit zeer wel mogelijk acht. Toch meende de G.P.V.-fractie dat hier nog vragen bestaan. Zij dacht hierbij onder meer aan de reactie van gedeputeerde staten van Overijssel van 26 februari 1985 op het IOO-rapport. Wat is de reactie van de bewindslieden op de uitspraak in genoemde brief, dat het rapport in het geheel geen betrouwbaar beeld geeft van de echte structurele lasten en het daaruit voortvloeiende extra beslag op de rijksbegroting?

De G.P.V.-fractie kon er begrip voor opbrengen, dat bij de uitkering uit het Provinciefonds rekening zal worden gehouden met de relatief lage kosten die de provincie Flevoland noodzakelijkerwijs zal moeten maken. Zij wees er echter op, dat deze provincie hierdoor als enige in een uitzonderingspositie wordt geplaatst. Dat vraagt om een bijzondere rechtsbescherming. Naar de mening van de G.P.V.-fractie zou zeker in dit bijzonder geval een recht van beroep voor het provinciaal bestuur tegen de vaststelling van het onderdeel gelijke delen van de uitkering moeten worden toegekend.

### **Reacties**

Provinciale staten van Overijssel stellen in hun reactie niet overtuigd te zijn van de juistheid van het wetsvoorstel. Tijdens de hoorzitting op 15 februari 1985 is daarop nog eens gewezen door het college van gedeputeerde staten. De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie hadden met grote interesse van de opvattingen van het bestuur van de provincie Overijssel kennis genomen. Zij onderkenden een grote mate van betrokkenheid van dit bestuur in het bijzonder met het gebied gevormd door de gemeenten Noordoostpolder en Urk. Daarbij was het deze leden opgevallen dat niet duidelijk kon worden, noch uit de stukken maar evenmin uit de mondelinge toelichting daarop vanwege het provinciaal bestuur, welk provinciaal belang nu gemoeid zou zijn met het handhaven van de status quo. Evenmin bleek uit de opstelling van de zijde van het bestuur van Overijssel of en zo ja, in welke mate of op welke wijze men had rekening gehouden c.q. wenst te houden met het tijdelijk karakter van de provinciale indeling van dit gebied bij deze provincie. Naar de voorlopige mening van deze leden heeft de regering terecht gekozen voor het voorliggend wetsvoorstel in plaats van tegemoet te komen aan de wensen van het provinciaal bestuur, en volkomen terecht werd in dat verband acht geslagen op de opvattingen zoals die terzake leven bij de beide betrokken gemeentebesturen die betrokken zijn bij de indeling van de nieuwe provincie.

De P.v.d.A.-leden stelden met voldoening vast dat uit de memorie van toelichting blijkt dat de gemeentebesturen unaniem het wetsvoorstel steunen. Nadere vragen hadden zij op dit punt dan ook niet, zij het met uitzondering van de vraag of en zo ja, in hoeverre interventie van het Rijk bij de provincie Overijssel geboden zou zijn teneinde de status quo te

bevorderen bij het proces van indeling in samenwerkingsverbanden zoals dat thans gaande is in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, met name met betrekking tot de status in dit verband van de gemeente Urk.

Deze leden zagen geen aanleiding nader in te gaan op de opvattingen van de Raad voor het binnenlands bestuur, zomin als van de Unie van Waterschappen, de Kiesraad, de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening en de Centrale commissie voor het georganiseerd overleg inzake ambtenarenzaken alsmede de Dienstcommissies RIJP en ZZW. Het kwam deze leden in het algemeen voor dat blijkens de memorie van toelichting in voldoende mate aandacht is geschonken aan de opmerkingen welke door deze organisaties zijn gemaakt.

### **Verspreide opmerkingen**

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie hadden geconstateerd dat noch in het wetsvoorstel noch in de memorie van toelichting aandacht is besteed aan de vraag of in de nieuwe provincie de gebruikelijke gedeconcentreerde rijksdiensten zullen (moeten) worden gevestigd. Afgezien van de opvatting van deze leden dat in het kader van de decentralisatie wellicht de taken van sommige gedeconcentreerde rijksdiensten naar de provincies overgeheveld zouden moeten worden, waren zij in casu in principe van mening dat – nu terecht uitgegaan wordt van een volwaardige provincie – in de nieuwe provincie gedeconcentreerde rijksdiensten behoren te worden gevestigd. Zij vroegen het oordeel van de regering hierover, alsmede een raming van de eventuele extra kosten voor het Rijk.

De leden van de D'66-fractie wilden aandacht vragen voor de positie van de ambtenaren van zogeheten B-3-instellingen waarover in het wetsvoorstel niet gerept wordt. Deze B-3-instellingen verrichten in het gebied van de provincie Flevoland werkzaamheden die in bestaande provincies worden uitgevoerd door een provinciale dienst, maar die hier rechtstreeks onder diverse ministeries ressorteren. De kosten voor deze ambtenaren gaan buiten het Provinciefonds om, omdat ze rechtstreeks op de rijksbegroting staan. Wat zijn de plannen van de regering met betrekking tot deze instellingen en bij deze instellingen werkzame ambtenaren, zo vroegen deze leden.

Op blz. 36 van de memorie van toelichting wijst de Minister van Binnenlandse Zaken een verzoek tot het bevorderen van enige gemeentegrenswijzigingen van de hand met als motief dat hier de in de gemeentewet geregelde procedure gevolgd dient te worden, zo stelden de S.G.P.-leden vast. Op zichzelf klinkt dit aannemelijk, doch de vraag is wel of indien het ondergeschikte wijzigingen betreft het niet verstandiger is en sneller werkt om het ter gelegenheid van dit wetsvoorstel als nota van wijziging mee te nemen. Kan worden medegedeeld welke wijzigingen het betreft en of er naast gemeentegrenzen ook – in verband met de mogelijke vorming van de nieuwe polderprovincie – toekomstige provinciegrenzen in het geding zijn? Kleine correcties van gemeentegrenzen binnen één provincie kunnen namelijk thans eenvoudig bij algemene maatregel van bestuur gewijzigd worden. Voor wijziging van provinciegrenzen is steeds een voorstel van wet nodig en dat zou desgewenst in het thans voorliggende voorstel kunnen worden meegenomen. Kunnen de bewindslieden daar hun oordeel over geven?

Kan een overzicht gegeven worden van de gemeenschappelijke regelingen die bij de vorming van de nieuwe provincie interprovinciaal zouden worden? Kunnen deze gehandhaafd worden en zo neen, wat zijn daarvan de consequenties, zo vroegen dezelfde leden.

## **ARTIKELEN**

### **Artikel 3**

De G.P.V.-fractie ging ervan uit, dat bij instelling van de provincie Flevoland per 1 januari 1986 de alsdan optredende leden van de staten zullen kunnen deelnemen aan de in 1986 te verwachten verkiezingen voor de Eerste Kamer. Moeten hiervoor nog wettelijke voorzieningen worden getroffen? Is de conclusie juist, dat in dit geval de kiesgerechtigde ingezetenen van Noordoostpolder en Urk een dubbel indirect stemrecht voor de Eerste Kamer hebben, namelijk via hun stem voor de statenverkiezingen in Overijssel in 1982 en die voor de staten van Flevoland in 1985?

### **Artikel 5**

De G.P.V.-fractie vroeg of niet een bepaling moet worden opgenomen, dat het algemeen bestuur met ingang van de datum van instelling optreedt als provinciale staten.

### **Artikel 7**

Is de conclusie juist, zo vroeg de G.P.V.-fractie, dat ingevolge dit artikel alle deelnemende partijen een waarborgsom moeten storten? Aan wie zal deze som vervallen van de partijen die niet voor één of meer zetels in aanmerking komen? Aangezien het artikel op dit punt geen uitzondering maakt van de toepasselijkheid van de bepalingen van de Kieswet zou de conclusie kunnen zijn, dat de som dan aan de provincie vervalt. Is dat de bedoeling?

### **Artikel 9**

De G.P.V.-fractie vroeg waarom in dit artikel niet eenvoudig wordt bepaald, dat de staten zullen bestaan uit 39 leden.

Moet overigens niet worden bepaald wanneer de gekozen statenleden als zodanig zitting nemen nu afgeweken zal worden van de hoofdregel dat dit gebeurt op de 41ste dag na die der stemming?

### **Artikel 16, lid 1**

De C.D.A.-leden vroegen of de hier zo zuiver geformuleerde opdracht aan het voorbereidingslichaam geen strijdigheid kan opleveren met de thans nog bij de minister van Binnenlandse Zaken berustende provinciale bevoegdheden.

### **Artikel 17**

De C.D.A.-leden vroegen of indien over de toepassing van dit artikel geschillen ontstaan, ingevolge artikel 63 beroep op de Kroon zou moeten worden ingesteld. Is een Kroonberoep voor dergelijke geschillen niet een te zwaar middel?

### **Artikel 19**

De G.P.V.-fractie vroeg waarom in het eerste lid alleen de APPA van overeenkomstige toepassing wordt verklaard en niet ook andere rechtspositieregelingen. Waarop zal bij voorbeeld de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur zijn gebaseerd?

### **Artikel 21**

De G.P.V.-fractie vroeg of ook ambtenaren als bedoeld in artikel 20 in aanmerking kunnen komen voor een aanstelling door of arbeidsovereenkomst met het voorbereidingslichaam.

#### **Artikel 34, lid 1**

De C.D.A.-leden vroegen of de ondertekenaars meer concreet kunnen aangeven hoe groot de beleidsvrijheid van het toekomstig provinciaal bestuur is om ambtenaren aan te trekken van buiten de in dit lid genoemde organisaties.

#### **Artikel 35, lid 1**

Waarom wordt, vroegen de C.D.A.-leden, geen relatie gelegd met de besluitvorming door het voorbereidingslichaam over de omvang van het provinciale takenpakket en de daarvoor noodzakelijke personeelsformatie?

#### **Artikel 44, lid 2**

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat het in theorie mogelijk is, dat bij de provincie ambtenaren in dienst komen afkomstig van acht verschillende werkgevers. Kan gedurende een periode van twee jaar voor hen de oude rechtspositieregeling gelden? Zal dit in de praktijk niet op grote praktische problemen stuiten?

#### **Artikel 62**

De leden van de fractie van C.D.A. en V.V.D. zouden gaarne vernemen voor welke onderwerpen nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur nodig zou zijn. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen voorts in welke gevallen de regering zich voorstelt een algemene maatregel van bestuur ter beoordeling van de Kamer toe te zenden alvorens hij in werking treedt.

#### **Artikel 63**

De G.P.V.-fractie vroeg of in dit artikel beoogd is meer te regelen dan al voortvloeit uit artikel 136 van de Grondwet.

De voorzitter van de commissie,  
Hennekam

De griffier van de commissie,  
Van der Knoop