

Samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp

Memorie van toelichting

1. Inleiding

Dit voorstel betreft de samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp tot de nieuwe gemeente Naardermeer. De nieuwe gemeente zal circa 72.000 inwoners hebben

Het voorstel is gebaseerd op het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland. Het herindelingsadvies past goed binnen de uitgangspunten van het ten tijde van de gevoerde Arhi-procedure vigerende Beleidskader gemeentelijke herindeling (*Kamerstukken II 2002/03, 28 750, nr. 1*) en de afspraken in het coalitieakkoord. Het herindelingsadvies past tevens goed in het vernieuwde beleidskader herindeling dat het kabinet heeft vastgesteld op 3 april 2009 en dat aan de Tweede Kamer is aangeboden (*Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5*). Omdat het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling niet unaniem is heb ik mij over dit voorstel laten adviseren door de Commissie van Wijzen voor de Gooi en Vechtstreek. Deze commissie heeft geadviseerd het herindelingsadvies ongewijzigd over te nemen.

In de adviesaanvraag bij de Raad van State voor dit voorstel is bijzondere aandacht gevraagd voor de gevolgde procedure en voor mogelijke alternatieven. In haar advies beoordeelt de Raad van State het wetsvoorstel positief. De Raad argumenteert tevens dat er geen betere alternatieven voorhanden zijn. Ook is de Raad van mening dat de herindelingsprocedure zorgvuldig is doorlopen.

1.1 Beschrijving opgaven en bestuurlijke situatie in het gebied

De Gooi en Vechtstreek bestaat uit negen gemeenten: Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden, Laren, Weesp en Wijdmeren. De regio wordt gekenmerkt door hoogwaardige natuur, landschapswaarden en cultuurhistorie. Voorbeelden hiervan zijn het Naardermeer, de vestingen van Muiden, Naarden en Weesp, het Muiderslot, de onderdelen van de Stelling van Amsterdam en de Hollandse Waterlinie. De regio kent veel recreatieve mogelijkheden onder meer door de ligging aan het IJmeer en het Gooimeer.

De Gooi en Vechtstreek heeft een duidelijke samenhangende karakteristiek waar het gaat om landschap, geschiedenis en bevolkingsopbouw en vormt als zodanig een geheel. De gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp nemen in het gebied een bijzondere positie in door hun ligging in de Noordvleugel van de Randstad, ten opzichte van de steden Amsterdam, Almere en Utrecht. Dit deel van de Gooi en Vechtstreek kent een bijzonder hoge dynamiek, met als gevolg grote bovengemeentelijke bestuurlijke opgaven voor de betrokken gemeenten. Van de betrokken gemeenten vraagt dit een stevige bestuurskracht om de inwoners goed te kunnen vertegenwoordigen bij de bestuurlijke en maatschappelijke partners.

Uit de bestuurskrachtmeting in 2005 bleek dat de bestuurskracht van Weesp als matig moet worden beoordeeld en de bestuurskracht van Muiden als onvoldoende. Sinds 2005 lijkt de situatie te zijn verslechterd, met name de precaire financiële situatie in Muiden vraagt om een oplossing op de korte termijn. De Commissie van Wijzen beoordeelt de huidige situatie in Muiden en Weesp als zorgelijk.

Muiden en Weesp kennen een grote gezamenlijke regionale opgave in de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder en het KNSF-terrein, waar de ontwikkeling van 4500 woningen en 75 hectare kantoor- en bedrijfsruimte plaatsvindt. In dit gebied is tevens sprake van 330 hectare groen/blauwe ontwikkeling en ontwikkeling in het kader van de ecologische hoofdstructuur.

Een andere belangrijke opgave is het behoud en de verdere ontwikkeling van het landschap en de natuur- en cultuurhistorische waarden. Bijvoorbeeld de verschillende vestingsteden, het

Naardermeer. Het gaat hierin ook om het vinden van het evenwicht tussen bevordering van de recreatieve functies zonder dat dit leidt tot de aantasting van de bovengenoemde waarden.

Vanaf 2015 zal er weinig ruimte beschikbaar meer zijn voor nieuwe woningbouw in het gebied. De gemeenten zijn daarom aangewezen op de mogelijkheden voor woningbouw in bijvoorbeeld Flevoland. Een te verwachten demografische ontwikkeling is vergrijzing en een achterblijvende bevolkingsgroei. Ook deze ontwikkelingen vragen om krachtige gemeenten om deze opgaven het hoofd te bieden.

De gemeenten vormen een scharnierpunt met name waar het gaat om vitale infrastructuurprojecten voor de ontwikkeling van de Noordvleugel. Het gaat daarbij om projecten zoals verbreding en verlegging van de A1 naar twee maal zeven rijstroken, de verbinding tussen de A6 en de A9 en het spoortraject Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad. Daarnaast werkt de direct omliggende regio samen met het kabinet aan de Schaalsprong Almere. Dit is een onderdeel van het Urgentieprogramma Randstad. Deze grote woningbouwopgave, die in de aangrenzende gemeenten wordt gerealiseerd, leidt tot een nog grotere druk op de bestaande en geplande weginfrastructuur en op het openbaar vervoer.

Zowel de provincie als de Commissie van Wijzen geven aan dat, gezien de zorgelijke situatie in Muiden en Weesp en gezien de majeure opgaven in het gebied, versterking van de bestuurskracht op korte termijn noodzakelijk en urgent is. Zij concluderen dat de voorliggende samenvoeging leidt tot een sterke gemeente die haar opgaven aankan, die de belangen van haar inwoners goed kan vertegenwoordigen en die waar nodig samenspel en tegenspel kan bieden binnen het forse krachtenveld van de Noordvleugel van de Randstad.

De gemeente Bussum heeft in het Arhi-proces de wens uitgesproken te willen fuseren met Naarden en een deel van Hilversum. De nu voorgestelde fusie is naar mening van Bussum ongewenst omdat zij het samengaan uit oogpunt van bestuur en sociale samenhang niet logisch acht en er gebied aan de gemeente wordt toegevoegd waarmee weinig affiniteit bestaat en waarover weinig bekend is. Ook is Bussum bang dat de afstand tussen de gemeente en haar inwoners groter wordt als gevolg van de herindeling.

Zowel de provincie Noord-Holland als de Commissie van Wijzen zijn tot de conclusie gekomen dat de betrokkenheid van Bussum vanuit de regionale samenhang logisch en noodzakelijk is. Tevens is de betrokkenheid van Bussum noodzakelijk om de nieuwe gemeente voldoende bestuurskrachtig te laten zijn. Waar er een herindeling plaatsvindt, dient dit zo te gebeuren dat de nieuw te vormen gemeente duurzaam is toegerust voor de opgaven waar zij voor staat.

2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies en advies Commissie van Wijzen voor de Gooi en Vechtstreek.

2.1 Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies

Begin 2005 hebben de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek een bestuurskrachtmeting of kwaliteitsmeting doen uitvoeren, met uitzondering van de gemeente Wijdmeren. Deze samenvoegingsgemeente is op 1 januari 2002 ontstaan, om die reden werd een bestuurskrachtmeting zo kort op de samenvoegingsdatum niet zinvol geacht.

Ten aanzien van de bij deze herindelingsregeling betrokken gemeenten gaf deze meting het volgende beeld. Uit de bestuurskrachtmeting van Bussum en Naarden bleek dat de bestuurskracht van deze gemeenten ten tijde van de meting (2005) voldoende was maar dat op termijn gezien de te

verwachten opgaven de bestuurskracht versterking behoeft. De bestuurskracht van de gemeente Weesp is beoordeeld als matig. De bestuurskracht van Muiden als onvoldoende.

De bestuurskracht van Huizen en Hilversum is beoordeeld als voldoende. Vanuit de kwaliteitsmeting is aan de gemeente Blaricum aanbevolen om te komen tot versterking van de samenwerking of samenvoeging. Vanuit de kwaliteitsmeting is de gemeente Laren aanbevolen om te komen tot versterking van de samenwerking.

Op basis van deze uitkomsten hebben gedeputeerde staten van Noord-Holland het standpunt ingenomen dat versterking van de bestuurskracht in de regio noodzakelijk is. In een discussienotitie zijn door gedeputeerde staten een aantal oplossingsrichtingen aangedragen, waaronder de nu geadviseerde herindelingsvariant. Gedeputeerde staten hebben daarbij ook de start van een Arhi-procedure aangekondigd. De gemeenten Bussum, Hilversum, Huizen, Naarden en Weesp hebben schriftelijk ingestemd met de start van de Arhi-procedure. De gemeenten Muiden en Wijdmeren hebben afwijzend gereageerd op de start van een Arhi-procedure. Op 20 juni 2006 hebben gedeputeerde staten besloten tot het starten van een Arhi-procedure waarbij alle gemeenten in de Gooi en Vechtstreek zijn betrokken met uitzondering van Wijdmeren. Deze gemeente is buiten de Arhi-procedure gehouden, vanwege de recente herindeling van deze gemeente op 1 januari 2002. Uit de eerste ronde open overleg ontstond het volgende beeld. Blaricum en Laren wilden een verregaande samenwerking aangaan met Eemnes, de zogenoemde BEL-samenwerking. Huizen wilde een grenscorrectie met een gedeelte van Blaricum middels een grenswijziging ten gunste van Huizen, Hilversum wilde zelfstandig blijven, minimaal in de huidige omvang.

De gemeenten Muiden, Naarden en Weesp hebben de voorkeur uitgesproken voor een samenvoeging met de gemeente Bussum, mits uit onderzoek naar de voor- en nadelen een positieve beoordeling zou komen. De gemeente Bussum wilde fuseren met de gemeente Naarden, tenzij onderzoek naar de voor- en nadelen een positieve beoordeling zou opleveren ten aanzien van de door de gemeenten Naarden, Muiden en Weesp gewenste samenvoeging.

Op basis van de voorkeuren van de betrokken gemeenten hebben gedeputeerde staten een voorgenomen herindelingsontwerp vastgesteld. In dit voorgenomen herindelingsontwerp wordt voorgesteld om de BEL-samenwerking voort te zetten. Voor Huizen en Hilversum wordt voorgesteld deze gemeenten zelfstandig te laten. Voor de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp wordt een samenvoeging voorgesteld, tenzij onderzoek uitwijst dat deze samenvoeging niet wenselijk is. Daarop is onderzoek verricht naar twee herindelingsvarianten: een herindelingsvariant zoals in deze herindelingsregeling voorgesteld en een variant met een samenvoeging van Muiden en Weesp met daarbij een samenvoeging van de gemeenten Bussum en Naarden. De onderzoekers kwamen tot de conclusie dat een samenvoeging van met name Muiden en Weesp een zeer beperkte duurzaamheid zou kennen en zou resulteren in een gemeente met een zeer kwetsbare bestuurskracht. Een samenvoeging van de gemeenten Bussum en Naarden werd als voldoende bestuurskrachtig beoordeeld. Ten aanzien van de samenvoeging van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp tot één gemeente, concludeerden de onderzoekers dat deze vanuit het oogpunt van bestuurskracht en duurzaamheid een goede en haalbare keuze is voor de lange termijn. Vervolgens hebben gedeputeerde staten een tweede ronde van open overleg gevoerd met de betrokken gemeenten. Op 3 juni 2007 hebben gedeputeerde staten het herindelingsontwerp vastgesteld waarin een integrale visie op de bestuurlijke toekomst van de Gooi en Vechtstreek is opgenomen. Hierin is opgenomen een zelfstandig voortbestaan van Hilversum en Huizen en het laten voortbestaan van het BEL-samenwerking onder de voorwaarde dat na drie jaar een evaluatie wordt uitgevoerd. Voor de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp achtten gedeputeerde staten een samenvoeging nodig.

Het herindelingsontwerp is naar de betrokken gemeenten gezonden en op de gemeentehuizen ter inzage gelegd. Tijdens de periode van terinzagelegging hebben gedeputeerde staten door middel van

bestuurlijk overleg geprobeerd om het draagvlak te vergroten. In het definitieve herindelingsadvies wordt het herindelingsontwerp vastgesteld met daarin de samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp. Het herindelingsadvies is vervolgens vastgesteld door provinciale staten van Noord-Holland.

2.2 Grenscorrecties

In het herindelingsadvies is naast het voorstel tot gemeentelijke samenvoeging, een grenscorrectie opgenomen tussen Naarden en Huizen.

Aanvankelijk heb ik deze grenscorrectie meegenomen in het wetsontwerp. Echter, de gemeente Huizen heeft hierover voor de zomer bij monde van de burgemeester, het gesprek met mij gezocht vanwege de bezwaren van de gemeente Huizen tegen de grenscorrectie. Naar aanleiding hiervan heb ik het gesprek gezocht met Naarden en met de provincie. Mede naar aanleiding daarvan heb ik besloten deze grenscorrectie niet op te nemen in het wetsvoorstel.

De aanleiding voor de grenscorrectie is de lokaal gevoelde behoefte om een logischer grensbeloop te realiseren rondom een aantal percelen. Het beleidskader herindeling bevat geen aanknopingspunten om over dit type correctie een beslissing te nemen over.

Een overweging bij mijn beslissing is ook het feit dat de gemeenten hebben aangegeven deze grenscorrectie door deze uit het voorstel te halen, te kunnen bezien in samenhang met discussies over andere grenscorrecties, die tevens in dit gebied spelen. Door het kiezen van deze oplossingsrichting is het kansrijker dat de gemeenten en provincie er in onderling overleg en met draagvlak uitkomen.

2.3 Nader onderzoek door de Commissie van Wijzen voor de Gooi en Vechtstreek.

Na ontvangst van het herindelingsadvies bereikten mij signalen vanuit de gemeenten die mijn zorgen over het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling verder versterkten. Vanwege het grote belang dat ik hecht aan een zo groot mogelijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel ben ik ingegaan op verzoeken van de betrokken colleges tot een gesprek met de burgemeesters van de betrokken gemeenten. In die gesprekken werden uiteenlopende visies aangedragen op de in het herindelingsadvies geadviseerde variant. Daarnaast werden suggesties gedaan om alternatieve varianten in overweging te nemen. In deze gesprekken zijn we gezamenlijk tot de conclusie gekomen, dat het zinvol zou zijn om een Commissie van Wijzen voor de Gooi en Vechtstreek in te stellen. De opdrachtformulering voor deze commissie is in overleg met de betrokken burgemeesters tot stand gekomen. De commissie heeft gesproken met de colleges van burgemeester en wethouders van de vier gemeenten en met de burgemeesters van Huizen en Hilversum. De commissie heeft tevens gesprekken gevoerd met de hoge ambtelijke vertegenwoordigers van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Verkeer en Waterstaat. Aan alle betrokken gemeenten is gevraagd welke herindelingsvarianten anders dan de geadviseerde variant mogelijk zijn. Ook is gevraagd naar mogelijk oplossingen zonder gemeentelijke samenvoegingen, door middel van vergaande samenwerkingsconstructies. De commissie heeft op 16 maart 2009 advies aan mij uitgebracht.

De commissie concludeert dat de provincie Noord-Holland de Arhi-procedure goed heeft uitgevoerd. De commissie concludeert dat gezien de majeure regionale opgaven en rijksopgaven in het gebied, versterking van de bestuurskracht en de samenwerking tussen de gemeenten op korte termijn noodzakelijk is, in het belang van de inwoners van het gebied. De commissie beoordeelt de politieke situatie in Muiden en Weesp als zorgelijk. Voor deze gemeenten is versterking van de bestuurskracht op zeer korte termijn vereist.

De commissie heeft drie samenwerkingsvarianten besproken met de betrokken gemeenten. Allereerst een samenwerking zoals de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren zijn aangegaan, dit model van

samenwerking wordt ook wel SETA samenwerking genoemd. De vier betrokken gemeenten wijzen deze variant unaniem van de hand. Een tweede besproken samenwerkingsvariant is uitbouw van de bestaande samenwerking in het gewest. Ook over deze variant zijn alle gemeenten het eens dat dit geen oplossing is voor de bestuurskrachtproblemen van het gebied, met name uit het oogpunt van de democratische legitimatie die hiervoor als te gebrekkig wordt ervaren. De derde besproken variant, wordt door de commissie benoemd als het Finse model. Dit model zou betekenen dat de betrokken gemeenten al hun ambtelijke diensten laten uitvoeren door een centrumgemeente. In dit geval wordt daarbij gedacht aan de gemeente Bussum. Dit model kan rekenen op instemming van de gemeente Bussum. De gemeenten Muiden, Naarden en Weesp wijzen deze variant echter van de hand. De commissie constateert dat ten aanzien van samenwerkingsconstructies bij de betrokken gemeenten sprake is van onderling wantrouwen. Aangezien vertrouwen een basisvoorwaarde is voor goede samenwerking, vormt dit een moeilijk te overkomen obstakel. Alles afwegende oordeelt de commissie dat afdoende versterking van de bestuurskracht door middel van samenwerking in het gebied niet mogelijk is, omdat deze vormen van samenwerking niet kunnen rekenen op voldoende bestuurlijk draagvlak bij de gemeenten.

De commissie heeft geconcludeerd dat de door de provincie geadviseerde gemeentelijke samenvoeging kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak dan alternatieve samenwerkingsvarianten. De commissie heeft geen andere varianten van herindeling voor dit gebied kunnen identificeren die op meer bestuurlijk draagvlak kunnen rekenen en op korte termijn een oplossing bieden voor de urgente problematiek. De commissie adviseert op basis van deze analyse om het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland ongewijzigd over te nemen. De door het gemeentebestuur van Bussum aangedragen argumenten tegen de samenvoeging beoordeelt de commissie in zijn totaliteit als onvoldoende doorslaggevend om de door de provincie voorgestelde en door de overige gemeenten gewenste samenvoeging te stoppen. De commissie is van oordeel dat betrokkenheid van de gemeente Bussum bij het herindelingsvoorstel essentieel is vanuit de oogpunten van duurzaamheid en regionale samenhang. De commissie vraagt daarom van de gemeente Bussum zich bewust te zijn van de regionale verantwoordelijkheid die de gemeente heeft.

2.4 Samenwerkingsalternatief Bussum

Bij brief van 12 juni 2009, heeft het college van Bussum mij geïnformeerd over een gedachte van hun zijde om in plaats van gemeentelijke herindeling, te komen tot intergemeentelijke samenwerking om de geschetste problematiek op te lossen. Ik sta sympathiek tegenover dit aanbod en waardeer ook de bereidheid van Bussum om mee te denken over oplossingsrichtingen. Om die reden heb ik dit aanbod dan ook meegenomen in de adviesaanvraag aan de Raad van State. De Raad van State heeft in haar advies aangegeven dat onderling vertrouwen een voorwaarde is voor goede samenwerking tussen gemeenten. Zij concludeert dat uit het onderzoek van de Commissie van Wijzen naar voren komt dat op dit moment in de betrokken gemeenten geen goede vertrouwensbasis bestaat voor een samenwerkingsconstructie. De Raad van State geeft tevens aan dat zij met het oog op de transparantie van het bestuur en het functioneren van de lokale democratie herindeling in bepaalde gevallen verkiezen boven samenwerking.

Daarbij komt dat er bij de betrokken gemeenten, waaronder bij Bussum, weinig ruimte lijkt te bestaan om te komen tot effectieve samenwerkingsconstructies. Gedurende de voorafgaande Arhi-procedure heeft Bussum zich altijd opgesteld als voorstander van herindeling en niet als voorstander van samenwerking, als oplossing van de bestuurlijke problemen in het gebied. Ook de andere drie betrokken gemeenten staan herindeling als oplossing voor. De Commissie van Wijzen heeft samenwerking onderzocht als een mogelijkheid om een reëel alternatief te vinden voor het herindelingsvoorstel. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente Bussum alleen bereid was om na te denken over samenwerking als oplossing voor de problemen in het gebied, als dit samenwerking zou

betreffen volgens het Finse model. Andere vormen van samenwerking, zoals hierboven aangegeven heeft Bussum van de hand gewezen. Door de andere drie betrokken gemeenten, is deze vorm van samenwerking en zijn ook andere vormen van samenwerking, unaniem van de hand gewezen.

Het verder verkennen van samenwerkingsalternatieven heb ik op basis van het bovenstaande beoordeeld als een minder logische en kansrijke oplossingsrichting.

Op basis van het advies van de Raad van State, gezien de urgentie van de problemen in het gebied en gezien het feit dat tijdens de procedure er veel ruimte is geweest voor het verkennen van alternatieven heb ik besloten het voorliggende herindelingsvoorstel aan uw kamer voor te leggen ter besluitvorming.

3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling en het coalitieakkoord

Op 3 april 2009 heeft het kabinet het Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgesteld. In dit beleidskader zijn de afspraken uit het coalitieakkoord over gemeentelijke herindeling nader uitgewerkt. De gemeente is als eerste aan zet om maatregelen te nemen om de bestuurskracht te vergroten, waar dit noodzakelijk is. Het kabinet heeft ervoor gekozen de provincies een stevige rol te geven bij gemeentelijk herindelingen, met name in situaties waarin gemeenten er onderling niet uitkomen. Uit de praktijk blijkt dat het bij herindeling veelal balanceren is tussen verschillende criteria van het beleidskader. Met name tussen het procescriterium draagvlak en de inhoudelijke criteria zoals bestuurskracht en regionale samenhang dient een goede balans gevonden te worden. Het kabinet ziet daarbij voor zichzelf een terughoudende rol, omdat het van mening is dat herindelingsvoorstellen van onderop tot stand moeten komen. Wanneer gemeenten er onderling niet uitkomen kan de provincie het herindelingsadvies zelf vaststellen. De provincie is dan de eerst nabije bestuurslaag die de lokale situatie goed in kan schatten.

Het kabinet toetst de herindelingsvoorstellen primair vanuit het gevoerde proces. In het Beleidskader gemeentelijke herindeling zijn procesmatige criteria opgenomen om invulling te geven aan deze toetsende rol.

Voor dit voorstel is de beoordeling van het gevoerde proces van belang evenals de aspecten bestuurskracht, draagvlak, interne samenhang en regionale samenhang en evenwicht.

3.1 Toets bestuurskracht

Het kabinet hanteert procesmatige criteria waaraan de wijze wordt getoetst waarop aandacht is besteed aan het aspect bestuurskracht in een herindelingsadvies.

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente; het totale oordeel hierover dient positief te zijn. Ook dient in het herindelingsadvies te zijn aangegeven in welke mate de bestuurskracht een rol heeft gespeeld.

De bestuurskracht vanuit de vier betrokken gemeenten is in 2005 onderzocht waaruit bleek dat met name de bestuurskracht van Muiden en Weesp versterking behoeft. Het rapport van de Commissie van Wijzen toont aan dat de bestuurlijke problematiek in het gebied momenteel zeer urgent is. De bestuurskracht van de nieuw te vormen gemeente Naardermeer is zowel door de provincie, door extern onderzoek als door de Commissie van Wijzen positief beoordeeld en wordt gezien als een passend antwoord op de geconstateerde problematiek. Van de nieuwe gemeente wordt verwacht dat zij zal beschikken over een voldoende robuuste ambtelijke organisatie, daarmee worden de problemen met de ambtelijke organisatie waarmee met name Muiden en Weesp nu kampen ondervangen. Van de nieuwe gemeente wordt verwacht dat deze in staat zal zijn om de opgaven die spelen op het regionale niveau, goed op te pakken. De nieuw te vormen gemeente zal de regionale bestuurlijke verhoudingen afdoende versterken.

3.2 Toets duurzaamheid

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een inschatting bevat van de duurzaamheid van de nieuw te vormen gemeente mede in relatie tot de regionale omgeving van de nieuw te vormen gemeente; het totale oordeel hierover dient positief te zijn.

In het herindelingsadvies is het voorstel beoordeeld als duurzaam voor de langer termijn. Dit oordeel is in lijn met het externe onderzoek naar deze herindelingsvariant. Ook de Commissie van Wijzen komt tot dit oordeel. De commissie plaatst daarbij voor de toekomst eventueel het perspectief van een gemeente voor de gehele Gooi en Vechtstreek. De termijn waarop deze discussie aan de orde zou kunnen komen schat zij in op tien à vijftien jaar.

3.3 Toets interne samenhang

Het kabinet toetst op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de mate van interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente. Daarbij zijn vanuit het beleidskader overwegingen meegegeven die daarbij aan de orde moeten komen.

De provincie heeft in het herindelingsadvies de interne samenhang van de nieuw te vormen gemeente beoordeeld. Hierin wordt aangegeven dat er tussen de huidige vier gemeenten overeenkomsten en verschillen bestaan. De nieuwe gemeente heeft met name een recreatieve functie en een woonfunctie. Wat betreft overeenkomsten valt het karakter van vestingstad op bij zowel Muiden, Naarden als Weesp. De gemeenten Naarden en Bussum kennen een meer verstedelijkt karakter, waar de gemeenten Muiden en Weesp over meer open groene ruimte beschikken. Het Naardermeer kan worden beschouwd als een belangrijke verbindende factor evenals de mogelijkheden tot water- en natuurrecreatie. De Gooi en Vechstreek als geheel, waar deze gemeenten onderdeel van uitmaken, kent verder een sterke eigen identiteit.

3.4. Toets regionale samenhang en evenwicht

Voorts toetst het kabinet op basis van het Beleidskader gemeentelijke herindeling of een herindelingsadvies een beschrijving bevat van de voorziene effecten van de beoogde herindeling voor de samenhang en het evenwicht in de regio. Daarbij is aangegeven dat versterking van de regionale bestuurlijke verhoudingen expliciet een reden kan zijn voor een herindelingsvoorstel; wanneer dit het geval is dan dient dit in het herindelingsadvies te worden gemotiveerd. De versterking van de regionale samenhang en het regionale evenwicht wordt zowel door de provincie als door de Commissie van Wijzen genoemd als belangrijk argument voor de samenvoeging.

De nieuwe gemeente betekent naar oordeel van de provincie en de Commissie van Wijzen op twee manieren een versterking van de regionale samenhang en het regionale evenwicht. Allereerst wordt het evenwicht binnen de regio versterkt doordat er een gemeente ontstaat die ongeveer even groot zal zijn als Hilversum. Als zodanig krijgt de nieuwe gemeente binnen de regio een stevige onderhandelingspositie. Ten tweede ontstaat er door de vorming van de nieuwe gemeente een onderhandelingspartner die tegenspel kan bieden aan het krachtenveld van de omliggende grootstedelijke agglomeraties. Juist vanwege de belangrijke regionale rijksopgaven die in het gebied spelen, is het in het belang van de burger dat een sterke gemeente hen hierin vertegenwoordigt.

3.5 Draagvlak

Draagvlak is een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. In het coalitieakkoord is opgenomen dat de provincie aan zet is bij het beoordelen van het bestuurlijk draagvlak voor een herindelingsvoorstel. Het streven dient bij herindelingsprocessen gericht te zijn op het bereiken van een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. Als uitwerking op het coalitieakkoord is in het nieuwe

Beleidskader gemeentelijk herindeling aangegeven dat draagvlak niet altijd unanimititeit van standpunten hoeft te betekenen. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen, alleen kan worden gekozen als daaraan een zeer zorgvuldig proces vooraf is gegaan.

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijk draagvlak, maatschappelijk draagvlak en regionaal draagvlak. Bij het beoordelen van het draagvlak, dient de provincie uit te gaan van het bestuurlijke en het regionale draagvlak. Het is de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in een representatieve democratie om te investeren in het maatschappelijk draagvlak, maar tevens ook om lokale opvattingen en belangen tegen elkaar af te wegen.

3.5.1 Beschrijving maatschappelijk draagvlak

Het herindelingsontwerp heeft terinzage gelegen op alle gemeentehuizen van de betrokken gemeenten. Omdat de inspraakperiode in de zomerperiode viel, is de terinzagelegging verlengd om eenieder de kans te geven een zienswijze in te dienen. De gemeenten hebben verder vanaf de start van de Arhi-procedure veel geïnvesteerd in de dialoog met hun bevolking met uitzondering van de gemeente Bussum. De gemeente Bussum heeft hoofdzakelijk in de eindfase van de Arhi-procedure de inwoners betrokken. De gemeente heeft dit gedaan door middel van een peiling onder de inwoners vlak voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de negatieve zienswijze van de gemeenteraad op het herindelingsontwerp. De gemeente Bussum heeft in deze peiling de bevolking daarbij twee alternatieve herindelingsvarianten voorgelegd die beide niet als zodanig waren opgenomen in het herindelingsontwerp: een samenvoeging van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp inclusief de Hilversumse Meent, onderdeel van de gemeente Hilversum en een samenvoeging van de gemeenten Bussum met de gemeente Naarden inclusief de Hilversumse Meent. De respons op deze peiling was 47%. 96% van de respondenten geeft daarbij aan een voorkeur voor een samenvoeging van de gemeenten Bussum en Naarden inclusief de Hilversumse Meent.

De stichting Hilversumse Meent heeft eveneens een bewonerspeiling uitgevoerd, naar aanleiding van de voorkeur van de gemeente Bussum voor een herindeling met de gemeente Naarden inclusief de Hilversumse Meent. De respons op deze peiling was 43%, uit deze peiling bleek dat afhankelijk van de herindelingsvariant een dat 57- 62% van de respondenten er een voorkeur voor heeft dat de Hilversumse Meent onderdeel blijft van de gemeente Hilversum.

3.5.2 Beschrijving bestuurlijk draagvlak

Het herindelingsvoorstel is tot stand gekomen op initiatief van de provincie Noord-Holland. Zowel in gedeputeerde staten als in provinciale staten bestaat er een groot draagvlak voor dit voorstel. De gemeenteraden van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp hebben in november en december 2007 hun zienswijzen vastgesteld op het provinciale herindelingsontwerp.

In hun zienswijzen beoordelen de gemeenten Muiden, Naarden en Weesp de samenvoeging positief. Zij komen tot dit oordeel over de samenvoeging vanwege de grote voordelen die zij zien voor de regionale samenhang en de bestuurskracht. Met name Muiden en Weesp kennen dusdanige bestuurlijke problemen dat deze gemeenten een oplossing op de kortst mogelijke termijn als noodzakelijk zien. De betrokkenheid van de gemeente Bussum bij deze herindeling zien zij als een noodzakelijke voorwaarde voor een voldoende bestuurskrachtige en duurzame herindeling. De gemeente Naarden heeft een voorkeur voor samenvoeging met Muiden en Weesp mede omdat zij dit als haar regionale verantwoordelijkheid ziet.

De gemeente Bussum heeft een negatieve zienswijze vastgesteld. Gezien de grote bestuurskracht van de gemeente Bussum, ziet de gemeente geen aanleiding voor een andere samenvoeging dan een samenvoeging met de gemeente Naarden, inclusief de Hilversumse Meent. Hiervoor bestaat bij de gemeente Hilversum draagvlak. Ten aanzien van de positie van Muiden en Weesp, beoordeelt de

gemeenteraad van de gemeente Bussum een samenvoeging van Muiden en Weesp als voldoende bestuurskrachtig. Hiermee wijkt de raad af van de conclusies van het onderzoek naar de voor- en nadelen dat mede op instigatie van de gemeente Bussum naar deze herindelingsvariant is verricht.

De gemeenteraden van Blaricum, Hilversum en Laren hebben positieve zienswijzen vastgesteld ten aanzien van het provinciale herindelingsontwerp.

De gemeente Huizen heeft een zienswijze vastgesteld waarin zij aangeeft tegenstander te zijn van de grenscorrectie tussen Huizen en Naarden. De gemeente Naarden is wel voorstander van dit voorstel. Deze grenscorrectie is zoals boven aangegeven niet opgenomen in dit wetsvoorstel, de gemeenten en de provincie is gevraagd dit vraagstuk onderling op te lossen. De gemeente Huizen geeft aan positief te staan tegenover de vorming van een krachtige gemeente ten westen van Huizen, zoals met de samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp het geval zou zijn echter hieraan koppelt de gemeente de voorwaarde dat tegelijkertijd een stevige gebiedsuitbreiding van Huizen plaats zou vinden, Huizen maakt in dit verband bezwaar tegen de BEL-samenwerking.

3.5.3 Toets draagvlak en beoordeling zorgvuldigheid van het gevolgde proces.

Het herindelingsvoorstel kan niet rekenen op een unaniem bestuurlijk draagvlak. Zoals hierboven aangegeven, heeft de gemeenteraad van Bussum een negatieve zienswijze vastgesteld op een samenvoeging van deze gemeente met Muiden, Naarden en Weesp. Bij deze drie gemeenten bestaat wel bestuurlijk draagvlak voor de samenvoeging.

Een oplossing die niet door alle betrokken partijen wordt gedragen kan alleen worden gekozen als daar een zeer zorgvuldig proces aan vooraf is gegaan. Het kabinet toetst vanuit het Beleidskader gemeentelijke herindeling of bij een herindelingsadvies op initiatief van de provincie op een aantal aanvullende criteria voor een zorgvuldig proces. De provincie dient aan te tonen dat zij heeft gestreefd naar en gewerkt aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak voor het provinciale herindelingsvoorstel. Het kabinet toetst of de betrokken gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om alternatieven aan te dragen, deze alternatieven dient de provincie in samenspraak met de betrokken gemeenten te hebben beoordeeld. Naburige gemeenten moeten in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijze te geven op het provinciale herindelingsontwerp. In het geval een gemeenteraad een negatieve zienswijze heeft vastgesteld motiveert de provincie waarom de betrokkenheid van die gemeente noodzakelijk of wenselijk is.

De provincie heeft bij de totstandkoming van het voorstel gewerkt aan een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak voor de geadviseerde herindelingsvariant. Vanaf 2005 is systematisch de bestuurskracht in het gebied in kaart gebracht en heeft er open overleg plaatsgevonden over oplossingsrichtingen. Diverse oplossingsrichtingen zijn aan de orde geweest. Deze oplossingsrichtingen zijn getoetst op draagvlak bij de betrokken gemeenten. Mede op verzoek van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp heeft er onafhankelijk vergelijkend onderzoek plaatsgevonden naar twee herindelingsvarianten, de in deze herindelingsregeling opgenomen herindelingsvariant en een variant waarbij zowel de gemeenten Bussum en Naarden als de gemeenten Muiden en Weesp zouden worden samengevoegd. Mede op basis van dit onderzoek is de provincie tot het herindelingsadvies gekomen. Geconcludeerd kan worden dat alle betrokken gemeenten in de gelegenheid zijn gesteld om alternatieven aan te dragen en dat deze ook zijn betrokken bij de discussie tussen de gemeenten onderling en tussen de gemeenten en de provincie. Het Arhi-proces is gevoerd met alle gemeente in de Gooi en Vechtstreek waar in 2005 een bestuurskrachtmeting heeft plaatsgevonden. Al deze gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op de voorgestelde herindelingsvariant. Geen van deze zienswijzen van omliggende gemeenten is negatief ten opzichte van een samenvoeging tussen de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp.

In het herindelingsadvies wordt een samenvoeging bepleit, waarop één van de betrokken gemeenten een negatieve zienswijze heeft vastgesteld. De provincie geeft hierover aan dat deze samenvoeging het grootst mogelijke bestuurlijk draagvlak kent van alle besproken varianten. De provincie motiveert mede op basis van extern onderzoek dat betrokkenheid van de gemeente Bussum bij deze herindeling vanuit het oogpunt van regionale samenhang en bestuurskracht als noodzakelijk moet worden beoordeeld. Dit is door het onderzoek van de Commissie van Wijzen opnieuw bevestigd.

3.6 Conclusies toets beleidskader

Het herindelingsadvies is getoetst aan de daarvoor opgestelde criteria in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Ik concludeer dat het voorstel aan die criteria voldoet. Het proces is verlopen conform de vereisten van de Wet arhi en volgens criteria van het Beleidskader gemeentelijke herindeling. In het proces en in het herindelingsadvies zijn de overwegingen die het kabinet daarbij meegeeft in het beleidskader op een zorgvuldige en evenwichtige wijze gehanteerd. Ik betrek daarbij mede in mijn oordeel dat de Commissie van Wijzen eveneens tot de conclusie is gekomen dat het Arhi proces zorgvuldig is verlopen.

De provincie heeft aangegeven dat de bestuurskrachtmetingen uit 2005 de aanleiding zijn geweest voor de discussie over de bestuurlijke structuur in de Gooi en Vechtstreek. Ook de Commissie van Wijzen laat de benodigde bestuurskracht voor de urgente opgaven in de regio een belangrijk rol spelen in hun afweging. Niet vergeten moet worden dat er uitzonderlijk grote opgaven op de regio afkomen, die in het belang van een goede vertegenwoordiging van de burger vragen om bestuurskrachtige gemeenten. De regionale samenhang in het gebied vraagt om versterking van de bestuurskracht.

De provincie Noord-Holland en de Commissie van Wijzen concluderen dat de nieuwe gemeente voldoende robuust en bestuurskrachtig zal zijn en dat deze de noodzakelijke versterking van de bestuurskracht in de regio zal opleveren.

Het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling is onder de gemeenten helaas niet unaniem positief. Drie van de vier gemeenten zijn een voorstander van deze herindeling. Gezien de verschillende studies van de varianten en de opvattingen van de gemeenten kom ik tot de conclusie dat het voorliggende voorstel wel leidt tot het zo groot mogelijke bestuurlijke draagvlak voor een herindeling in dit gebied, waarbij eveneens zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de overige criteria voor herindelingsprocessen zoals bestuurskracht en regionale samenhang.

Ik onderschrijf de conclusies van de Provincie Noord-Holland en de Commissie van Wijzen en onderken de urgentie van de problematiek in het gebied. Alle betrokken gemeenten, waaronder de gemeente Bussum hebben in het proces voldoende ruimte gekregen voor het aandragen van zienswijzen en alternatieven. De in deze herindelingsregeling opgenomen variant is herhaaldelijk beoordeeld als een goede oplossing voor de geconstateerde problematiek. Tevens is er geen samenwerkings- of herindelingsvariant voorhanden die kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak. Hoewel het kabinet de negatieve zienswijze van de gemeente Bussum op deze herindeling betreurt, is het kabinet ervan overtuigd dat het dit herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland over behoort te nemen, redenerend vanuit zijn verantwoordelijkheid en vanuit het streven naar zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak in herindelingsprocessen en gezien het belang van bestuurskrachtige gemeenten.

4. Financiële aspecten

Bij de voorbereiding van het herindelingsadvies is aandacht besteed aan de financiële gevolgen van dit voorstel voor de nieuw te vormen gemeente. Op grond van de bevindingen deel ik de conclusie uit

het herindelingsadvies dat de financiële startpositie van deze nieuwe gemeente positief wordt ingeschat. Op basis daarvan concludeer ik dat de nieuwe gemeente financieel levensvatbaar is.

De financiële positie van de gemeente Muiden is op dit moment precair. De oorzaken hiervan zijn onder meer gerelateerd aan de inhuur van extern personeel door groot verloop in het ambtelijk apparaat van de gemeente. Van de voorgenomen herindeling mag worden verwacht dat dit resulteert in een sterke en stabiele nieuwe ambtelijke organisatie voor de fusiegemeente. Het gevolg hiervan zal zijn dat de huidige kosten voor inhuur van extern personeel zullen dalen.

Provinciale staten van Noord-Holland hebben bij de vaststelling van het herindelingsadvies middels een amendement aan de Minister verzocht voor deze samenvoeging, overeenkomstig het voorstel van de VNG d.d. 13 december 2007 betreffende toekenning van extra middelen aan herindelende gemeenten, deze extra middelen van rijkswege beschikbaar te stellen.

De Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Taakgroep D'Hondt) heeft in haar rapport «Vertrouwen en verantwoord, Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht» van juni 2008 geadviseerd om de maatstaf herindeling uit het gemeentefonds te verruimen. Het kabinet heeft in zijn brief van 14 november 2008 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 VII, nr. 40) deze aanbeveling overgenomen door de herindelingsbijdrage in het vervolg op basis van twee raadsperiodes te verstrekken. In de decembercirculaire is aangegeven op welke wijze de verhoging van de maatstaf herindeling is doorgevoerd. Aan het verzoek van provinciale staten is op deze wijze gehoor gegeven.

De algemene uitkering aan de nieuw te vormen gemeente zal volgens berekeningen een bedrag van 1,0 miljoen euro lager zijn dan de som van de algemene uitkeringen, die de samenstellende gemeenten in 2011 zonder samenvoeging zouden ontvangen.

Dit bedrag is het resultaat van het saldo van negatieve effecten bij de maatstaven 'vast bedrag per gemeente' en 'schaalfactor sociale dienst'. Deze structurele verlaging kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurskosten en andere efficiencyvoordelen van de nieuwe organisatie. De nieuwe gemeente zal bij herindeling per 1 januari 2011 een uitkering ontvangen op grond van de maatstaf herindeling van 14,1 miljoen. Dit bedrag wordt gespreid over de eerste vier jaren na de gemeentelijke herindeling betaald, waarbij in het eerste jaar 40% en in de drie volgende jaren telkens 20% tot betaling komt.

Deze berekeningen zijn gemaakt op basis van de meicirculaire 2009 en van het uitkeringsjaar 2009.

5. Overige aspecten

5.1 Inwerkingtreding

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking en naar verwachting zal deze samenvoeging op 1 januari effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincies en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde herindeling.

5. Overige aspecten

5.1 Inwerkingtreding

Deze wet treedt de dag na publicatie in werking en naar verwachting zal deze samenvoeging op 1 januari effectief kunnen worden. Deze datum sluit aan bij de streefdatum van de provincies en de betrokken gemeenten. Dit wetsvoorstel zal uiterlijk september 2010 in werking moeten treden om tijdig

de voorbereidingen te kunnen treffen voor de verkiezingen naar aanleiding van de beoogde herindeling.

5.2 Verkiezingen

Bij een datum van herindeling per 1 januari 2011, zal in november of december 2010 een herindelingsverkiezing plaatsvinden voor de raad van de nieuw te vormen gemeente. Op grond van artikel 55, tweede lid, van de Wet algemene regels herindeling bepalen gedeputeerde staten de datum voor de herindelingsverkiezing. De huidige gemeente Bussum is op grond van dit voorstel verantwoordelijk voor de voorbereidingen van deze gemeenteraadsverkiezing. De gemeenteraad die bij de herindelingsverkiezing wordt gekozen zal zitting hebben tot maart 2014.

De eerstvolgende reguliere gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010 zullen voor de gemeenten genoemd in dit wetsvoorstel niet doorgaan. Dit wordt geregeld in de Wet van 9 november tot verlenging van de zittingsduur van gemeenteraden in gemeenten waarvoor een wijziging van de gemeentelijk indeling met ingang van 1 januari 2011 in voorbereiding is (Stb. 2009, PM). De raad van de nieuwe gemeente houdt zitting tot de eerste reguliere verkiezingen na de datum van herindeling.

5.3 Samenloop met voorstel van Wet veiligheidsregio's

In artikel 8 is een bepaling opgenomen die regelt dat de indeling van de veiligheidsregio's in het voorstel voor een Wet veiligheidsregio's, wordt aangepast aan de voorgestelde herindeling. Op het moment van indiening van dit voorstel is nog onduidelijk wanneer dat wetsvoorstel in werking zal treden. Wanneer de Wet veiligheidsregio's voor de datum van herindeling in werking treedt, regelt het eerste lid dat de bijlage bij de Wet veiligheidsregio's wordt aangepast met ingang van de datum van herindeling. Wanneer de Wet veiligheidsregio's in werking treedt na de datum van de herindeling, regelt het tweede lid dat die bijlage wordt aangepast op het moment van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

Bijlagen: Het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland en het rapport van de Commissie van Wijzen voor de Gooi en Vechtstreek.

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten