

Vergaderjaar 2009–2010

32 280

Samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 november 2009 en het nader rapport d.d. 22 december 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 2009, no. 09.002520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende samenvoeging van de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp en een grenswijziging van de gemeente Huizen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot samenvoeging van de gemeenten Bussum (31 200 inwoners), Muiden (6 600 inwoners), Naarden (17 100 inwoners) en Weesp (17 500 inwoners) en de vorming van de nieuwe gemeente Naardermeer (met ongeveer 72 000 inwoners). Het voorstel voorziet tevens in een grenscorrectie tussen de gemeente Huizen en de nieuwe gemeente Naardermeer.

In de adviesaanvraag is de bijzondere aandacht van de Raad gevraagd voor de gevoerde procedure die heeft geleid tot het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland en daarbij met name in te gaan op de vraag hoe deze beoordeeld moet worden in relatie tot het bestuurlijk draagvlakcriterium, genoemd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling.² In dat verband is de aandacht van de Raad gevraagd voor alternatieven voor deze gemeentelijke herindeling. Gevraagd is of er naar de inschatting van de Raad een alternatief is, in de zin van een samenwerkings- of herindelingsvariant, dat in gelijke mate of zelfs beter voldoet aan de criteria, genoemd in het Beleidskader dan het voorliggende wetsvoorstel en tegelijkertijd een oplossing biedt voor de bestuurlijke knelpunten in het gebied.

Met betrekking tot de alternatieven wordt verwezen naar de volgende stukken, die bij het wetsvoorstel zijn gevoegd:³

- Bento Spino en Berenschot, Onderzoek naar de fusievarianten Gooi en Vechtstreek: vergelijking tussen eenmaal G-V4 en tweemaal G-V2.*
- Provincie Noord-Holland, Herindelingsadvies Gooi en Vechtstreek, bladzijden 20–33;*
- Gemeenten Weesp en Muiden, Zienswijzen op het herindelingsadvies, d.d. 20 december 2006 en 26 september 2007, met betrekking tot de variant van een fusie tussen Muiden, Naarden en Weesp.*
- Commissie van Wijzen Gooi en Vechtstreek, Gooi en Vechtstreek: Het land van P.C. Hooft, bladzijden 23–26.*
- Brief van de gemeente Bussum van 12 juni 2009.*

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5.

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 september 2009, no. 09.002520, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 november 2009, no. W04.09.0354/l, bied ik u hierbij aan.

1. Beantwoording vragen

De Raad heeft het proces rond de voorgestelde gemeentelijke herindeling getoetst aan het hiervoor genoemde Beleidskader gemeentelijke herindelingsvoorstellen. Tevens heeft hij de inhoud van het herindelingsvoorstel gezien in relatie tot mogelijke alternatieven.

In het vernieuwde Beleidskader is als uitgangspunt vastgelegd dat een herindeling van onderop moet plaatsvinden. Dat betekent dat inhoudelijke afwegingen moeten worden gemaakt door betrokken gemeenten en de betrokken provincie.¹ Die inhoudelijke afwegingen worden op rijksniveau niet overgedaan. De regering toetst een herindelingsvoorstel op onder meer het verloop van het proces dat heeft geleid tot een herindelingsadvies. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is het verloop van het proces geschetst en is tevens de toets aan het vernieuwde Beleidskader gemeentelijke herindeling beschreven. De Raad merkt hierover het volgende op.

Uit de toelichting en het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland blijkt dat de Gooi en Vechtstreek voor belangrijke en complexe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven staat die door de provincie en de gezamenlijke gemeenten moeten worden opgepakt.² Tegen die achtergrond is het herindelingsadvies ingebed in een door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (hierna: GS) opgestelde integrale visie op de bestuurlijke toekomst van de Gooi en Vechtstreek.

In juni 2006 hebben GS besloten tot het starten van een Arhi-procedure, waarbij alle gemeenten in de Gooi en Vechtstreek zijn betrokken, met uitzondering van de gemeente Wijdmeren.³ Daarmee was gemeentelijke herindeling voor de betrokken gemeenten evenwel niet onafwendbaar en bestonden er nog verschillende opties. Zo hebben de gemeenten Blaricum en Laren in het overleg met de provincie aangegeven de al jarenlang bestaande intergemeentelijke samenwerking met de gemeente Eemnes (provincie Utrecht) te willen intensiveren.⁴

De gemeenten Muiden, Naarden en Weesp hebben in het overleg met de provincie de voorkeur uitgesproken voor samenvoeging met de gemeente Bussum, mits het onderzoek naar de voor- en nadelen een positieve beoordeling te zien zou geven. De gemeente Bussum wilde alleen 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.

Om de provincie en de betrokken gemeenten in staat te stellen een zorgvuldige afweging te maken bij de besluitvorming over de bestuurlijke inrichting van de Gooi en Vechtstreek zijn vervolgens in het kader van de Arhi-procedure door externe bureaus onderzoeken uitgevoerd. Bij dat onderzoek is, mede op verzoek van de betrokken gemeenten, een vergelijking gemaakt van twee fusievarianten:

- een fusie tussen Bussum, Muiden, Naarden en Weesp (de zogenoemde GV4-variant);*
- een fusie tussen enerzijds Bussum en Naarden en anderzijds Muiden en Weesp (de zogenoemde 2 x GV2-variant).*

De conclusie van de onderzoekers was dat de GV4-variant vooral vanuit het oogpunt van bestuurskracht en duurzaamheid een goede haalbare keuze is voor de lange termijn. Bij de 2 x GV2-variant was volgens de onderzoekers de fusie van Bussum en Naarden een goede en haalbare keuze op korte en middellange termijn. Een fusie van Muiden en Weesp achtten de onderzoekers kwetsbaar en niet duurzaam. De onderzoekers verwachtten dat het op langere termijn wenselijk en noodzakelijk zal zijn dat beide gemeenten samen gaan met andere gemeenten.

Hierna is een tweede ronde van open overleg gevoerd tussen de provincie en de betrokken gemeenten. Volgens de memorie van toelichting hebben GS

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 750, nr. 5, blz. 6.

² Ook in het rapport van de commissie van wijzen herindeling Gooi en Vechtstreek wordt deze conclusie getrokken.

³ De gemeente Wijdmeren was reeds op 1 januari 2002 heringedeeld.

⁴ Deze samenwerkingsvorm tussen de zogenoemde BEL-gemeenten, waarbij de ambtelijke diensten van de gemeenten in een gezamenlijke werkorganisatie zijn ondergebracht wordt aangeduid als het SETA-model (Samen En Toch Apart) en vervult een landelijke voorbeeldfunctie.

tijdens de periode van terinzagelegging van het herindelingsontwerp geprobeerd door middel van bestuurlijk overleg het draagvlak te vergroten.

Daarnaast heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader van de toetsing van het bestuurlijk draagvlak voor deze herindeling, en mede op verzoek van de burgemeesters van de betrokken gemeenten, een commissie van wijzen voor de Gooi en Vechtstreek ingesteld. In overleg met die burgemeesters is ook de opdracht voor deze commissie opgesteld. De commissie heeft alle betrokken gemeenten bevestigd op mogelijke alternatieve herindelingsvarianten en op mogelijke samenwerkingsconstructies (zonder gemeentelijke samenvoelingen).

Ten aanzien van verschillende mogelijke samenwerkingsconstructies constateert de commissie bij de betrokken gemeenten onderling wantrouwen. Uiteindelijk concludeert de commissie dat geen van de alternatieve samenwerkingsvarianten kan rekenen op meer bestuurlijk draagvlak dan de door de provincie geadviseerde gemeentelijke samenvoeging. Ook kon de commissie geen andere varianten van herindeling voor dit gebied identificeren die op meer draagvlak kunnen rekenen dan de voorgestelde herindeling en die op korte termijn een oplossing bieden voor de problematiek waarmee de Gooi en Vechtstreek wordt geconfronteerd.¹

Verder kwam ook de commissie tot de conclusie dat het Arhi-proces zorgvuldig is verlopen.

Gelet op het voorgaande komt de Raad tot de conclusie dat zowel bij de provincie als bij de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek overeenstemming bestaat over het feit dat aanpassing van de bestuurlijke structuur, mede gelet op de regionale bestuurlijke en maatschappelijke opgave, op dit moment wenselijk is. Over de gewenste vorm van die aanpassing bestaat geen unanimititeit. In de procedure die heeft geleid tot de voorgestelde gemeentelijke herindeling zijn verschillende varianten voorwerp geweest van overleg en onderzoek.

In dit verband is het de Raad opgevallen dat de gemeente Bussum geen bezwaren heeft tegen samenvoeging als zodanig. Uit onderzoek is gebleken dat een samenvoeging van de gemeenten Bussum en Naarden enerzijds en de gemeenten Muiden en Weesp anderzijds, gelet op de regionale bestuurlijke en maatschappelijke opgaven, geen adequate en duurzame oplossing biedt voor de regio als geheel. Een dergelijke variant draagt onvoldoende bij aan de gewenste versterking van de regionale samenhang en het regionale evenwicht. In dat verband is tevens van belang dat in het onderzoek wordt gesteld dat de winst op het terrein van samenwerkingsverbanden en de vermindering van de bestuurlijke drukte beperkt is. Zoals de Raad ook eerder heeft opgemerkt, is in verband met de transparantie van het bestuur en het functioneren van de lokale democratie herindeling in bepaalde gevallen te verkiezen boven samenwerking.² Samenwerking heeft de voorkeur indien gemeenten optimaal in staat zijn lokaal maatwerk te bieden en tevens de lokale politieke betrokkenheid is gewaarborgd. Voor een dergelijk constructieve en effectieve samenwerking is vertrouwen een essentieel element. Uit het onderzoek van de commissie van wijzen komt naar voren dat op dit moment in de betrokken gemeenten geen goede vertrouwensbasis bestaat voor een samenwerkingsconstructie.

Verder acht de Raad het van belang dat de gemeenten Naarden, Muiden en Weesp een voorkeur hebben uitgesproken voor een samenvoeging met de gemeente Bussum. Kennelijk bestaan er bij genoemde gemeenten uit een oogpunt van herkenbaarheid en lokale identiteit geen overwegende bezwaren tegen de voorgestelde samenvoeging.

Alles overwegende is de Raad met de regering van mening dat ondanks het ontbreken van unanimititeit een toereikend draagvlak bestaat in de betrokken gemeenten. Het proces rond de voorgestelde herindeling is zorgvuldig verlopen, hoewel de voorgestelde oplossing niet door alle partijen wordt gedragen. Mede gelet op het rapport van de commissie van wijzen, is er naar het oordeel van de Raad op dit moment geen samenwerkings- of herindelingsvariant voorhanden, die in gelijke mate of zelfs beter voldoet aan de criteria, genoemd in het Beleidskader dan het voorliggende wetsvoorstel en tevens een oplossing biedt voor de bestuurlijke knelpunten in het gebied.

¹ Paragraaf 10 conclusies van het rapport van de commissie van wijzen herindeling Gooi en Vechtstreek: Het land van P.C. Hooft (2 maart 2009).

² Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen «Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan», juni 2009, blz. 71 (gedrukte versie).

Het voorstel van wet geeft de Raad van State overigens geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

1. Het verheugt mij te kunnen constateren dat de Raad van State het wetsvoorstel positief beoordeelt. Het ontbreken van bestuurlijk draagvlak in de gemeente Bussum is voor de Raad geen reden om het wetsvoorstel ter discussie te stellen. De Raad stelt daarentegen vast dat er geen betere alternatieven voorhanden zijn. Ook is de Raad van mening dat de herindelingsprocedure zorgvuldig is doorlopen.

In zijn advies heeft de Raad gelet op de noodzaak van de herindeling en op de mogelijkheid van een samenwerkings- of herindelingsalternatief. Op basis van de beschikbare onderzoeken en de gevoerde herindelingsprocedure concludeert de Raad dat zowel de provincie als de gemeenten van mening zijn dat de huidige bestuurlijke structuur aangepast dient te worden. In het bijzonder merkt de Raad daarbij op dat de gemeente Bussum geen bezwaar heeft tegen een samenvoeging als zodanig.

Op basis van het bestuurskrachtonderzoek acht de Raad een herindelingsvariant, waarbij de gemeenten Bussum en Naarden, en de gemeenten Muideren en Weesp worden samengevoegd tot twee afzonderlijke gemeenten geen adequate en duurzame oplossing voor de regio als geheel. Een dergelijke variant draagt volgens de Raad onvoldoende bij aan de gewenste versterking van de regionale samenhang en het regionale evenwicht, en vormt daarom geen oplossing voor de bestuurlijke knelpunten. Tot slot constateert de Raad dat er bij drie van de vier gemeenten wel draagvlak is voor het voorliggende wetsvoorstel.

De Raad beoordeelt samenwerking negatief als alternatief voor samenvoeging. Op basis van het onderzoek van de Commissie van Wijzen concludeert de Raad dat het noodzakelijke vertrouwen voor samenwerking tussen de betrokken gemeenten ontbreekt.

Verder heb ik in het gebied nog verkend of er alsnog ruimte is voor een herindelingsalternatief dat een groter bestuurlijk draagvlak heeft. Deze verkenning heeft echter niets opgeleverd.

2. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. De redactionele opmerking is overgenomen in het wetsvoorstel.

3. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op enkele onderdelen aangepast. Ik heb bij nadere overweging besloten de in het herindelingsadvies voorgestelde grenscorrectie tussen de gemeenten Naarden en Huizen uit het wetsvoorstel te schrappen, omdat hiervoor het draagvlak bij de gemeente Huizen ontbreekt. Dit wordt nader gemotiveerd in § 2.2 van de memorie van toelichting. De memorie van toelichting is op enkele onderdelen aangepast en aangevuld. In § 2.4 wordt een bespreking gegeven van de brief van de gemeente Bussum van 12 juni 2009 waarin de gemeente het voorstel doet om mee te werken aan een samenwerkingsalternatief, in § 5.2 is de passage over het uitstel van de gemeenteraadsverkiezing in de betrokken gemeenten geactualiseerd en tot slot zijn enkele passages toegevoegd naar aanleiding van het antwoord van de Raad van State op de vragen die aan de Raad zijn voorgelegd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.09.0354/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel 9 redigeren overeenkomstig het model voor samenloopbepalingen (aanwijzing 171b, eerste lid en tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).