

De bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp

Advies op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland op: 5 november 2013

1. Inleiding

Bij brief van 13 februari 2013¹ heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (GS) gevraagd om hem te adviseren over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Muiden en Weesp, ingebed in een lange termijn perspectief voor de gehele regio Gooi en Vechtstreek. Hierbij heeft hij aangegeven dat draagvlak voor de voorgestelde oplossing belangrijk, maar niet doorslaggevend is in de verdere besluitvorming. De minister wil het advies uiterlijk 1 oktober 2013 ontvangen, omdat hij door de Tweede Kamer is gevraagd een bestuurskrachtversterking te realiseren voor Muiden en Weesp. GS hebben op 8 maart 2013 besloten om in te gaan op het adviesverzoek van de minister en om in hun advies aan te sluiten op het door de regio gestarte proces om de onderlinge samenwerking te versterken. In dit proces hadden de gemeenten in de regio aan prof.dr. Pieter Winsemius advies gevraagd over hun samenwerking, wat door hem werd opgeleverd op 18 april 2013².

In de vergadering van 23 april 2013 hebben GS geconcludeerd dat het advies van de heer Winsemius een goed vertrekpunt is voor hun advies aan de minister. Om vanuit het advies van de heer Winsemius te komen tot een advies aan de minister van BZK, hebben GS de gemeenten in de regio gevraagd om hun zienswijze te geven op het advies van de heer Winsemius. Daarnaast hebben GS de volgende processtappen gezet:

- op 27 mei 2013 is een regionale discussiebijeenkomst georganiseerd voor raads- en collegeleden van de gemeenten in de regio;
- consultatiegesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van de raden van de gemeenten Muiden en Weesp;
- consultatiegesprekken zijn gevoerd met de portefeuillehouders bestuurlijke samenwerking uit de colleges van B&W van de Utrechtse gemeenten Eemnes en Stichtse Vecht en uit het college van GS van Utrecht; en
- gemeenten in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen op het op 27 augustus 2013 vastgestelde concept van dit advies; tevens is dit concept advies op 16 september 2013 besproken met de betreffende commissie van Provinciale Staten van Noord-Holland.

In dit document zijn de adviezen van de heer Winsemius, de reacties van de gemeenten en de input uit de consultaties verwerkt tot een voorstel voor een lange termijn perspectief voor de regio Gooi en Vechtstreek. Binnen de kaders van dit lange termijn perspectief geven GS aan hoe de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp er uit zou moeten komen te zien.

¹ Zie bijlage 1

² Zie bijlage 2

2. Voorgeschiedenis

Het adviesverzoek van de minister van BZK heeft een lange voorgeschiedenis die van invloed is op de haalbaarheid van en het draagvlak voor mogelijke oplossingen om de bestuurskracht van Muiden, Weesp en de regio te versterken. Op hoofdlijnen wordt deze voorgeschiedenis hieronder geschetst.

Bestuurskrachtmetingen

In 2005 wordt er in samenspraak tussen provincie Noord-Holland en gemeenten een bestuurskrachtmeting gehouden in de gemeenten Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden en Weesp. De gemeente Wijdmeren was in 2002 ontstaan na de fusie van 's Graveland, Nederhorst den Berg en Loosdrecht, waardoor een bestuurskrachtmeting (nog) niet zinvol leek. Blaricum en Laren waren inmiddels in een traject met de Utrechtse buurgemeente Eemnes om tot een intensieve samenwerking te komen en hadden in dat verband net de Utrechtse Kwaliteitsmeting ondergaan. Ook voor die gemeenten leek een bestuurskrachtmeting in 2005 daarom niet zinvol. Samengevat was de conclusie van de zes bestuurskrachtmetingen dat Hilversum en Huizen voldoende bestuurskrachtig waren, dat Bussum en Naarden met enkele verbeteringen ook voldoende bestuurskracht zouden kunnen genereren en dat voor Muiden en Weesp een herindeling noodzakelijk was om voldoende bestuurskracht te kunnen genereren.

Herindelingsproces

Naar aanleiding van de bestuurskrachtmetingen is de provincie Noord-Holland in 2006 met instemming van de gemeenten een herindelingsprocedure gestart voor acht van de negen gemeenten in de regio³. De conclusie van het proces, verwoord in het herindelingsadvies, was dat Hilversum en Huizen zelfstandig konden blijven, Blaricum en Laren de ruimte moesten krijgen om hun intensieve samenwerking met Eemnes vorm te geven en dat Bussum, Muiden, Naarden en Weesp zouden moeten fuseren tot de nieuwe gemeente Naardermeer. De provincie Noord-Holland achtte deze schaal noodzakelijk om voor het noordwestelijk deel van de regio voldoende bestuurskracht te genereren in relatie tot enerzijds de majeure opgaven op het gebied van onder andere woningbouw, mobiliteit en landschap en anderzijds de ligging tussen krachtige spelers als Amsterdam, Almere, Amersfoort en Utrecht.

De gemeente Bussum verzette zich tegen deze fusie, omdat zij alleen met Naarden (en de Hilversumse Meent) wilde fuseren. Een vergelijkend onderzoek tussen de fusievariant van de vier gemeenten en de variant 2x2 (Muiden met Weesp en Bussum met Naarden), liet echter zien dat een fusie van Muiden en Weesp onvoldoende bestuurskrachtversterking zou opleveren. Mede daarom gaven Provinciale Staten van Noord-Holland in 2008 in hun herindelingsadvies aan het belang van bestuurskrachtversterking voor de regio zwaarder te wegen dan de fusiewens van Bussum.

De Tweede Kamer maakte in 2012 echter een andere afweging. Zij oordeelde dat het draagvlak niet breed genoeg was om de herindeling door te zetten, ondanks de brede erkenning van de urgentie van de (bestuurskracht)problematiek in Muiden en de zorgvuldigheid van het doorlopen proces.

Naar nieuwe oplossingen

Met het verwerpen van het herindelingsvoorstel, is de bestuurskrachtproblematiek van Muiden, Weesp en de regio Gooi en Vechtstreek gebleven. Het voortschrijden van de tijd heeft inmiddels ook in Naarden geleid tot een urgentie om haar bestuurskracht te versterken. Om hiervoor een oplossing

³ In verband met de toen recente fusie in 2002, bleef Wijdmeren hier buiten

te zoeken, hebben de gemeenten Muiden, Naarden en Weesp in het najaar van 2012 verkend of zij gezamenlijk voldoende bestuurskrachtversterking zouden kunnen genereren. De gemeenten werden het echter onderling niet eens over de vorm waarin dit dan zou moeten gebeuren en wat de relatie met Bussum hierin zou moeten zijn. De poging van de drie gemeenten strandde daardoor.

Ondertussen waren er tussen de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdemeren goede, constructieve contacten ontstaan, die in februari 2013 leidden tot de ambitie om tot een intensieve samenwerking te komen op een robuuste schaal van ongeveer 104.000 inwoners. Daarmee heeft Weesp haar oriëntatie voor het vinden van de benodigde bestuurskrachtversterking gewijzigd.

Parallel aan deze ontwikkelingen zetten de gemeenten in de regio gezamenlijk verschillende trajecten in om hun samenwerking te versterken, met vooralsnog wisselend succes:

- In het najaar van 2012 startte een regiobrede⁴ verkenning van de mogelijkheden om een regionaal Shared Services Centrum te starten voor bedrijfsvoeringstaken. Bij oplevering van de onderzoeksresultaten besluiten Bussum, Hilversum en Naarden hun deelname te beëindigen, omdat voor hen de voordelen onvoldoende duidelijk blijken.
- Een herijking van de samenwerking in het Gewest Gooi en Vechtstreek leidt tot een lichtere gemeenschappelijke regeling, waarbij een deel van de taken van het Gewest wordt overgenomen door regionale portefeuillehoudersoverleggen. De gemeenten herwinnen hiermee wat autonomie en de samenwerking wordt weer vrijblijvender.
- In aanvulling op de herijking van de samenwerking in het Gewest, vraagt het Gewest in januari 2013 aan prof.dr. Pieter Winsemius een advies over de speerpunten van de samenwerking in de regio. Winsemius adviseert in april 2013 een verzwaarde coördinatie c.q. versterkte, niet-vrijblijvende samenwerking in combinatie met herindeling.

Terwijl in de regio Gooi en Vechtstreek na het verwerpen van het herindelingsvoorstel wordt gezocht naar alternatieven om de bestuurskracht te versterken, worden in 'Den Haag' in het najaar van 2012 de bakens verzet. De ambities van het nieuwe kabinet ten aanzien van schaalvergroting in het openbaar bestuur, zetten de verworpen fusie van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp in een ander daglicht. De Tweede Kamer dringt daarom in december 2012 tijdens de begrotingsbehandeling bij de minister aan op een oplossing voor deze vier gemeenten, wat er toe leidt dat hij in februari 2013 zijn adviesverzoek doet aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

3. Analyse bestuurskrachtproblematiek

De bestuurskracht van de regio Gooi en Vechtstreek en haar inliggende gemeenten is al geruime tijd onderwerp van gesprek. De verschillende onderzoeken en analyses die zijn uitgevoerd naar de bestuurskracht van de regio⁵, geven door de jaren heen een eenduidig en consistent beeld van de regio en haar bestuurskracht. De Gooi en Vechtstreek ligt ingeklemd tussen – en moet zich daardoor staande houden in het krachtenveld met – vier grote steden Amsterdam, Almere, Amersfoort en Utrecht en maakt daardoor onderdeel uit van de Metropoolregio Amsterdam. In de regio komen

⁴ Huizen doet niet mee, maar Eemnes wel

⁵ Onder andere de bestuurskrachtmetingen (2005), het herindelingsadvies van de provincie Noord-Holland (2007/2008), het advies van de commissie van Wijzen in opdracht van staatssecretaris Bijleveld (2009/2010) en het advies van prof.dr. Pieter Winsemius (2013)

grote metropolitane en nationale opgaven samen, zoals mobiliteit (OV-SAAL, A1-A6, A27, spoorverbinding Amsterdam-Amersfoort), woningbouw (Bloemendalerpolder, KNSF-terrein), economie & werkgelegenheid en behoud van natuur & landschap. Deze opgaven overstijgen de bestuurskracht van de individuele gemeenten. Tegelijkertijd slagen de gemeenten er te vaak niet in om door samen te werken alsnog de benodigde bestuurskracht te organiseren; de gemeenten gunnen elkaar te weinig om tot een gezamenlijke lijn te komen. Het gevolg is dat beleid onvoldoende wordt nageleefd (detailhandelsbeleid), de regio bij belangrijke besluiten niet of niet met één visie aan tafel zit (De Uitweg), dat één gemeente er alleen voor staat (behouden mediabedrijvigheid) of dat maatschappelijke partners afhaken (economic board).

Een bijzondere situatie betreft de Bloemendalerpolder. Deze meest grootschalige gebiedsontwikkeling in de regio Gooi en Vechtstreek bevindt zich op het grondgebied van de gemeenten Muiden en Weesp. De gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door zijn complexiteit onder meer vanwege de verlegging en verbreding van de A1 die grote impact heeft op het plangebied, de aanpak van het spoor als ook de nabijheid van Schiphol. De bestuurlijke situatie met twee bevoegde gezagen in het kader van ruimtelijke procedures, vergunningverlening en beheer en onderhoud van openbare ruimte en infrastructuur, draagt verder bij aan deze complexiteit. In het verleden is gebleken dat ook hier een gebrek aan regionale overeenstemming leidde tot extra complicaties bij het realiseren van dit voor de regio belangrijke woningbouwproject.

Een eenduidige verklaring voor deze patronen in de regio is niet eenvoudig te geven. De samenwerking is op sommige terreinen namelijk wel degelijk goed te noemen (bijvoorbeeld bij het voorbereiden van de decentralisaties in het sociaal domein) en de gemeenten erkennen doorgaans de noodzaak (of op zijn minst de meerwaarde) van samenwerking. Het komt er echter te vaak toch niet van. De heer Winsemius verwoordt het in zijn advies als 'meestribbelen': *"Niemand stribbelt echt tegen, maar van vergadering naar vergadering en van rapport naar rapport is sprake van veel in-principe overeenstemming maar weinig werkelijke actie."*⁶ De oorzaak is vaak gelegen in de tegenstelling tussen het lokaal belang en het regionaal belang. De urgentie om zaken als regio gezamenlijk op te pakken wordt niet in gelijke mate gedeeld, waardoor de gemeenten het lokaal belang laten prevaleren: *"Bestuurders gunnen elkaar weinig, anderen zijn uit op 'ons' geld."*⁷ Dit is op zichzelf een logische reactie vanuit het perspectief dat het voorzieningenniveau in de regio nu nog hoog is en de financiële positie van de meeste gemeenten nog redelijk sterk. Deze staan echter de komende jaren onder druk door de aankomende decentralisaties en rijksbezuinigingen en het zal een stevige opgave zijn om de voorzieningen op hetzelfde niveau te behouden.

*"Gooi en Vechtstreek wordt voor een goed deel bewoond door 'blijve mensen', die het goed hebben in hun afgeschermd 'reservaat' c.q. 'paradijs op aarde' dat wordt gekenmerkt door een uitzonderlijk hoog voorzieningenniveau. Dat is – laat het voorop staan – een prettig probleem om te hebben."*⁸

Iets vergelijkbaars geldt ten aanzien van het ondersteunen van de zwakkere gemeenten in de regio. De problematiek van Muiden en Weesp wordt door de regio toch vooral beschouwd als een probleem van Muiden en Weesp zelf. Dat de beperkte bestuurskracht van beide gemeenten ook

⁶ Prof.dr. Pieter Winsemius, "Samenwerking Gooi en Vechtstreek", p. 2

⁷ Prof.dr. Pieter Winsemius, "Samenwerking Gooi en Vechtstreek", p. 2

⁸ Prof.dr. Pieter Winsemius, "Samenwerking Gooi en Vechtstreek", p. 2

impact heeft op de inwoners van de rest van de regio, wordt door de andere gemeenten slechts in beperkte mate ervaren. Daarmee ontbreekt de urgentie om de eigen belangen ondergeschikt te maken aan wat nodig is om de regio te versterken.

Muiden

Muiden (ongeveer 6.500 inwoners) is een kleine gemeente (40 Fte, ambtelijke top in schaal 12/13) in het brandpunt van verschillende grootschalige ontwikkelingen van regionaal en/of nationaal belang: verlegging & verbreding A1/A6, ontwikkeling Bloemendalerpolder, KNSF-terrein, RRAAM, woningbouwopgaven Amsterdam en de schaalsprong Almere. Deze grote opgaven overstijgen de bestuurskracht van Muiden. Omdat de gemeente ook moeite heeft met het adequaat uitvoeren van haar reguliere taken, wil Muiden al enige tijd opgaan in een grotere bestuurlijke schaal om meer bestuurskracht te genereren.

De ambtelijke organisatie van Muiden is vanwege haar schaal niet goed toegerust op de grote projecten waarmee de gemeente nu wordt geconfronteerd; medewerkers van de gemeente vormen geen serieuze partij voor hoger ingeschaalde en beter gespecialiseerde medewerkers van private partijen, het rijk, provincie en gemeenten als Amsterdam en Almere. Muiden ziet zich daarom genoodzaakt om voor deze projecten extern expertise in te huren. Hier hangt echter een prijskaartje aan en Muiden kan die kosten maar ten dele vergoed krijgen via leges voor de betreffende projecten. Waar het gaat om belangenbehartiging c.q. beleidsbeïnvloeding, kunnen de kosten niet worden verhaald.

De kleine schaal maakt Muiden bovendien erg kwetsbaar, omdat met weinig medewerkers veel werkzaamheden moeten worden verricht. Dit betekent veel eenmansposten waarin de medewerkers een grote hoeveelheid taken en opdrachten hebben. Ruimte om beleid te maken voor nieuwe ontwikkelingen is er daarom nauwelijks. Om de hoogst noodzakelijke zaken weer op orde te brengen, is er vanuit het rijk en de provincie ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld, zodat Muiden de periode tot herindeling net kan overbruggen.

Weesp

De gemeente Weesp (ongeveer 18.000 inwoners) heeft door haar schaal een robuustere ambtelijke organisatie (ongeveer 126 Fte) dan Muiden. Daardoor heeft Weesp haar reguliere beheersmatige taken beter op orde dan Muiden, al zijn er ook in de organisatie van Weesp kwetsbaarheden als gevolg van eenmansposten en het ontbreken van specialistische kennis.

Grote opgaven als de woningbouwlocatie Bloemendalerpolder, herstructurering van een bedrijfsterrein en de spoorknoop (onderdeel van OV-SAAL) vragen veel van de organisatie van Weesp. En de aanstaande decentralisaties in het sociaal domein zullen van Weesp ook meer organiserend vermogen vragen dan zij in haar eentje aankan. Voor Weesp is daarom een versterking van de bestuurskracht noodzakelijk om ook in de (nabije) toekomst een adequaat niveau van dienstverlening te kunnen bieden aan haar inwoners.

Daarnaast komt Weesp op dezelfde wijze als Muiden ook tekort als het gaat om slagkracht op strategisch niveau. Bij opgaven als OV-SAAL heeft Weesp moeite om haar belang goed voor het voetlicht te brengen; de positie van Weesp in het krachtenveld tussen grote partijen als Amsterdam,

Prorail en het rijk is daarvoor niet sterk genoeg. Voor een goede belangenbehartiging van de inwoners van Weesp kan het daarom helpen om deel uit te maken van een groter schaalniveau.

4. Lange termijn perspectief: Gooiland

Voor een goed antwoord op de vraag wat op korte dan wel middellange termijn de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp zou moeten zijn, is het noodzakelijk om het lange termijn perspectief voor de gehele regio te schetsen, zoals de minister ook vraagt. Door de oplossingen voor Muiden en Weesp te beschouwen in een perspectief voor de gehele regio, wordt voorkomen dat door bijvoorbeeld tempoverschillen, andere, meer gewenste oplossingen voor de toekomst worden geblokkeerd. De afgelopen jaren is door verschillende betrokken bestuurders gepleit voor de vorming van één gemeente in de Gooi en Vechtstreek, ook wel aangeduid als Gooistad of Gooiland. De commissie van Wijzen Gooi en Vechtstreek benoemde het in 2009 als de inhoudelijk beste optie voor de regio en ook nu komt het terug in de zienswijzen van Hilversum en Muiden. Gedeputeerde Staten zien dat deze optie inhoudelijk goed scoort, wanneer de gemeente Gooiland wordt beoordeeld aan de hand van het beleidskader gemeentelijke herindelingen van het rijk⁹:

Bestuurskracht: Gooiland zal de vijfde grootste gemeente van Nederland zijn met ongeveer 260.000 inwoners. Een gemeente van die omvang zal zeker slagvaardig kunnen zijn en een serieuze gesprekspartner zijn voor de grote bureaus en het rijk. Bovendien faciliteert het een snelle besluitvorming voor de gehele regio: er is één bestuur dat één besluit neemt en daardoor zijn er geen lokale winnaars en verliezers meer.

Interne samenhang: Hoewel de discussies over samenwerking in de regio soms anders doen vermoeden, zou de interne samenhang van Gooiland sterk zijn. De huidige gemeenten hebben allemaal een vergelijkbare bevolkingssamenstelling, vergelijkbare opgaven en cultuur. De bestaande onderlinge verschillen worden in de regio nog wel eens uitvergroot, maar ten opzichte van andere delen van het land of de provincie, is er een sterke interne samenhang.

Evenwichtige regionale verhoudingen: De regio Gooi en Vechtstreek wordt de gemeente Gooiland. Daarmee zullen de regionale verhoudingen van de nieuwe gemeente op een ander schaalniveau moeten worden beoordeeld. Gooiland zal de tweede gemeente van Noord-Holland zijn en de derde gemeente in de Noordvleugel van de Randstad. Gooiland zal daarmee op gelijkwaardige voet kunnen samenwerken met de grote gemeenten om haar heen en zo ook beter in staat zijn om de belangen van haar inwoners te behartigen.

Duurzaamheid: Een gemeente van deze omvang zal voor langere tijd voldoende bestuurskrachtig zijn en de gemeenten in de directe omgeving van Gooiland hebben een andere oriëntatie, zodat een nieuwe herindeling niet aannemelijk is.

Draagvlak: Voor de vorming van Gooiland is het draagvlak in overwegende mate niet aanwezig. Juist omdat het een perspectief voor de langere termijn is, lijkt er nu weinig weerstand tegen. Het is immers een veilige optie die nog niet echt realistisch is. Indien het als serieus voorstel op tafel zal liggen, zou een fors deel van de regio er vermoedelijk tegen te hoop lopen.

Naast het beoordelen van Gooiland aan de hand van bovenstaande criteria, vragen Gedeputeerde Staten zich af of de vorming van Gooiland niet een te grote organisatorische opgave zal blijken. Het

⁹ Op 28 mei 2013 heeft de minister van BZK het nieuwe beleidskader gemeentelijke herindeling aangeboden aan de Tweede Kamer (kenmerk 2013-0000312255).

laten fuseren van negen of tien gemeenten is een monsterklus. Het betekent dat vanuit de, in dit geval, acht ambtelijke organisaties één nieuwe moet worden gevormd, die op een heel ander schaalniveau moet gaan opereren. Dat vraagt een ander organisatie-model, competentieontwikkelingen van de meekomende medewerkers en het aantrekken van nieuwe medewerkers. Met zo'n operatie zal het vele jaren duren voordat de nieuwe gemeente haar potentiële bestuurskracht zal hebben bereikt. Bij een fusie van twee of drie gemeenten vergt dit soms al twee bestuursperiodes. Aangenomen mag worden dat een fusie van een groter aantal gemeenten nog veel langer nodig heeft om tot volle wasdom te komen. Gedurende die jaren van transitie is de dienstverlening en kwaliteit van het bestuur niet van het niveau dat inwoners en ondernemers van hun gemeente mogen verwachten.

Het bovenstaande afwegend beschouwen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de vorming van een gemeente 'Gooiland' inhoudelijk als gewenst perspectief voor de lange termijn. Vanwege het onvoldoende draagvlak daarvoor en de opschalingsopgave die Gooiland nu met zich mee zou brengen, vinden Gedeputeerde Staten het echter noodzakelijk om voor de middellange termijn in te zetten op een tussenstap. Alleen zo zal al op kortere termijn een substantiële bestuurskrachtversterking kunnen worden gerealiseerd. Op de langere termijn kan dan worden afgewogen of de vorming van Gooiland alsnog wenselijk en noodzakelijk is, waarbij eventueel ook gekozen zou kunnen worden voor de vorming van een gemeente Gooi en een gemeente Vechtstreek. Dit is immers ook een logische vervolgstap op basis van het advies van de heer Winsemius, dat Gedeputeerde Staten als vertrekpunt nemen voor het perspectief voor de tussenstap.

5. Bouwstenen voor een middellange termijnperspectief

In dit hoofdstuk worden bouwstenen geïdentificeerd voor het middellange termijn perspectief voor de Gooi en Vechtstreek. Het perspectief op middellange termijn zal het kader bieden voor het advies over de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp. Het wordt geconstrueerd uit de volgende bouwstenen:

1. Het advies van de heer Winsemius "Samenwerking Gooi en Vechtstreek" als vertrekpunt;
2. De zienswijzen van de gemeenten op dit advies; en
3. Overwegingen vanuit de provinciale verantwoordelijkheid bij het advies en de zienswijzen.

5.1 Advies Winsemius als vertrekpunt

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland kiezen ervoor om voor het middellange termijn perspectief voor de regio Gooi en Vechtstreek het advies van de heer Winsemius "Samenwerking Gooi en Vechtstreek" als vertrekpunt te nemen. Dit advies is in opdracht van de regio zelf gemaakt en sluit daarom in principe goed aan bij de wens dat bestuurskrachtversterking, waaronder herindeling, bij voorkeur van onderop komt; op initiatief van gemeenten zelf. Bovendien geeft het advies ook een duidelijke aanzet voor een middellange termijn perspectief voor de regio Gooi en Vechtstreek. Door de heer Winsemius zijn de volgende drie criteria gehanteerd bij het opstellen van zijn advies:

- Inhoudelijke criteria (levert de oplossing de benodigde bestuurskrachtversterking)
- Culturele 'pas' (is de gekozen oplossing een samenhangend geheel)
- Draagvlak (is er voldoende steun voor de gekozen oplossing)

Het lange termijn perspectief dat vervolgens door de heer Winsemius wordt geschetst, laat zich samenvatten in de volgende gelaagde hoofdaanbevelingen:

- 1) Versterkte, niet-vrijblijvende, samenwerking tussen de gemeenten op een aantal regionale opgaven (door Winsemius aangeduid als ‘verzwaarde coördinatie’)
 - a. Gezamenlijke belangenbehartiging door een boegbeeld
 - b. Gezamenlijke beleidsvorming in de regio onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van een ‘gewestelijk portefeuillehouder’
- 2) Opschaling van gemeenten door herindeling
 - a. Vorming van één gemeente in de Vechtstreek (Muiden, Weesp, Wijdmeren en de Utrechtse gemeente Stichtse Vecht)
 - b. Vorming van twee gemeenten in het Gooi (Blaricum, Bussum, de Utrechtse gemeente Eemnes, Hilversum, Huizen, Naarden en Laren)

De heer Winsemius geeft geen inhoudelijke onderbouwing voor de gewenste configuratie van de twee te vormen gemeenten in het Gooi. Hij schetst wel een proces waarbinnen die configuratie zou kunnen ontstaan en welke uitkomst hij daarbij op basis van draagvlak verwacht. Een sleutelrol wordt daarin voorzien voor Huizen, met een oproep aan die gemeente om zich beschikbaar te stellen als fusiepartner voor andere gemeenten in de regio.

5.2 Zienswijzen van gemeenten op het advies van de heer Winsemius

Gedeputeerde Staten nemen het advies van de heer Winsemius als vertrekpunt bij de constructie van een middellange termijn perspectief voor de regio. De gemeenten is gevraagd hun zienswijze te geven op het advies van de heer Winsemius. Aan de hand daarvan kan worden bepaald hoe breed het draagvlak is voor een lange termijn perspectief gebaseerd op dat advies en hoe het draagvlak eventueel verbreed zou kunnen worden.

De zienswijzen van de gemeenten laten zien dat de regio gemengde gevoelens heeft bij het advies van de heer Winsemius. De gemeenten onderschrijven zijn analyse dat er behoefte is aan versterking van de regio als geheel om regionale opgaven beter op te kunnen pakken en dat voor een aantal gemeenten ook versterking nodig is om lokale opgaven adequaat op te kunnen (blijven) pakken. Zij verschillen wel van mening over de mate van urgentie en voor welke gemeenten een versterking nodig is. Over de concrete voorstellen die Winsemius doet, lopen de meningen wat meer uiteen¹⁰:

Blaricum vindt het onverstandig om de decentralisaties in het sociaal domein op te vangen tegelijkertijd met een bestuurlijke herindeling. Daarom wil de gemeente eerst de decentralisaties vorm geven en de samenwerking versterken. Uitbreiding van de samenwerking is alleen wenselijk als dat (financiële) voordelen oplevert.

Bussum wil werken aan een evenwichtige en toekomstbestendige bestuurlijke basis voor de gehele regio. De raad wil daarbij zoveel mogelijk gemeenten in de regio betrekken. Bussum wil een fusie met ten minste de gemeente Naarden en wil de mogelijkheden verkennen voor fusie in de ‘Gooicombinatie’ (Bussum, Huizen, Naarden, eventueel aangevuld met Muiden en/of de BEL-combinatie). Verder streeft Bussum naar een gemeente die het merendeel van haar taken zonder ingewikkelde samenwerkingsconstructies zelfstandig kan uitvoeren.

¹⁰ Zie bijlage 3 voor de volledige zienswijzen van de gemeenten

Hilversum acht opschaling noodzakelijk om de bestuurskracht van de regio te versterken. Een kleiner aantal gemeenten zal snellere besluitvorming bewerkstelligen en grotere gemeenten zullen krachtiger zijn. Tezamen zal dit de regio sterker maken en beter in staat stellen om haar belangen te behartigen in Metropoolregio, provincie en bij het rijk. Hilversum spreekt zich niet uit over een gewenste fusiecombinatie. Samenwerking als middel om fusie uit te stellen acht Hilversum onwenselijk.

Huizen ziet wel meerwaarde in meer samenwerking in de regio, maar wil dat dit op basis van gedeelde belangen en unanimiteit gebeurt. Daarmee is Huizen het dus effectief niet eens met de aanbevelingen van Winsemius om via besluitvorming met meerderheid van stemmen tot een slagvaardiger samenwerking te komen. Verder wenst Huizen zelfstandig te blijven en is de gemeenteraad daarom niet bereid om een herindeling te overwegen.

Laren is tevreden over de samenwerking in de BEL-combinatie en de HBEL-samenwerking (met Huizen) op het sociale domein. Uitbreiding van deze samenwerking naar Bussum en Naarden en eventueel Hilversum is voor Laren bespreekbaar als dat meerwaarde biedt. Voor Laren is een fusie nu niet aan de orde, maar zij staat er voor open dit wel te onderzoeken indien de provincie dat vraagt.

Muiden heeft een voorkeur voor een fusie van alle negen gemeenten in de regio. Zij beseft echter ook dat dat nu nog een stap te ver is. Daarom heeft de raad uitgesproken positief te staan tegenover *“ieder fusievoorstel dat een toekomstige G9 niet in de weg staat en in ieder geval de geografisch dichterbij gelegen Gooische gemeenten omvat en de Raad in een dergelijke Gooische ‘tussenvariant’ graag zou zien dat de gemeente Weesp, met wie Muiden de Bloemendalerpolder deelt, een onderdeel uitmaken van deze fusie”*. Daarmee plaatst Muiden als enige kanttekeningen bij de door Winsemius voorgestelde scheiding tussen Vechtstreek en Gooi.

Naarden stelt dat samenwerking geen structurele oplossing kan zijn, omdat het tot democratische tekorten zal leiden aangezien veel taken dan in een samenwerking zouden moeten worden ondergebracht. Naarden streeft daarom naar een aanmerkelijke schaa sprong tot een gemeente van ten minste 70.000 inwoners. Daarvoor heeft de raad van Naarden als voorkeur een fusie van de BEL-combinatie, Bussum, Huizen, Muiden en Naarden.

Weesp betreurt het stranden van de GV-4 fusie, maar ziet niets in een hernieuwde poging om deze fusie te realiseren. Weesp heeft gekozen voor intensieve samenwerking met Stichtse Vecht en Wijdmeren en nodigt Muiden uit zich daarbij aan te sluiten.

Wijdmeren onderschrijft de noodzaak tot versterking van bestuurskracht in de regio en voor de eigen gemeente. Daarvoor wenst zij de samenwerking met Stichtse Vecht en Weesp verder uit te werken en acht fusie thans niet aan de orde. Muiden wordt uitgenodigd om zich aan te sluiten bij de samenwerking. Taken waarvoor op een goede manier wordt samengewerkt in het Gewest Gooi en Vechtstreek, kunnen daar blijven.

Op eigen initiatief heeft ook de gemeente Eemnes een zienswijze ingestuurd en geeft aan de analyse van de heer Winsemius te herkennen. Eemnes is positief over een versterking van de samenwerking in Gooi en Vechtstreek, maar acht voor zichzelf fusie niet aan de orde. Zowel in de zienswijze als in de bestuurlijke consultatie heeft Eemnes aangegeven zichzelf als (bijzonder) onderdeel van de regio Gooi en Vechtstreek te zien.

In een bestuurlijke consultatie heeft Stichtse Vecht aangegeven zichzelf niet als onderdeel van de regio Gooi en Vechtstreek te beschouwen. Zij is georiënteerd op de regio Utrecht. De gemeente wil wel graag de samenwerking met Weesp en Wijdmeren uitbouwen, omdat zij met deze gemeenten

opgaven deelt als kernenbeleid, economie en toerisme & recreatie. Stichtse Vecht staat open voor een gesprek met Muiden als zij aangeeft aan te willen sluiten bij de samenwerking. Vanuit het college van Gedeputeerde Staten van Utrecht is in een bestuurlijke consultatie aangegeven dat een gedwongen herindeling van een van de Utrechtse gemeenten niet zal worden gesteund.

Schematisch leiden bovenstaande samenvattingen van de zienswijzen tot het volgende:

Gemeente	Deelt probleemanalyse Winsemius	Samenwerking conform Winsemius	Herindeling wenselijk	Beoogde partners
Blaricum	?	Deels	Nee	BEL en Huizen, eventueel uitbreiden met Bussum en Naarden
Bussum	Ja	?	Ja	Huizen, Naarden, en eventueel Muiden en/of BEL
Hilversum	Ja	Geen structurele oplossing	Ja	Geen voorkeur aangegeven
Huizen	Deels	Nee	Nee	Geen voorkeur aangegeven
Laren	Ja	Ja	Staat open voor onderzoek	BEL en Huizen, eventueel uitbreiden met Bussum, Naarden en Hilversum
Muiden	Ja	Nee	Ja	Bussum, Naarden en Weesp
Naarden	Ja	Geen structurele oplossing	Ja	BEL, Bussum, Huizen en Muiden
Weesp	Ja	Ja	Nee	Wijdmeren en Stichtse Vecht en nodigt ook Muiden uit zich aan te sluiten
Wijdmeren	Ja	Ja, met focus op Vechtstreek	Nee	Weesp en Stichtse Vecht en nodigt ook Muiden uit zich aan te sluiten
Eemnes	Ja	?	Nee	BEL en Huizen
Stichtse Vecht	N.v.t.	N.v.t.	Nee	Weesp en Wijdmeren, eventueel Muiden

De visies en wensen van de gemeenten maken duidelijk dat het samenhangend geheel van de aanbevelingen van de heer Winsemius vooralsnog niet op unaniem draagvlak van de gemeenten kan rekenen. Tegelijkertijd wijzen de gemeenten de aanbevelingen ook niet unaniem af. Zij verschillen op onderdelen van mening over de noodzaak tot herindeling en de kansen die (versterkte) samenwerking al dan niet biedt. Ten aanzien van twee elementen van het advies van de heer Winsemius herkennen Gedeputeerde Staten echter wel een breed, hoewel wederom niet unaniem, draagvlak onder de gemeenten:

- 1) Versterking van de slagkracht van de regio is noodzakelijk en urgent
- 2) Een scheiding van Vechtstreek en Gooi als ordenend principe voor de clustering van gemeenten

Deze twee elementen zullen, juist omdat hiervoor wel breed draagvlak is gebleken, dienen als de belangrijkste bouwstenen voor het lange termijn perspectief voor de regio Gooi en Vechtstreek.

5.3 Provinciale verantwoordelijkheid en overwegingen

De hierboven geïdentificeerde bouwstenen voor het lange termijn perspectief zijn niet voldoende om tot een concreet uitgewerkt perspectief te komen. Gedeputeerde Staten zien zich daarom genoodzaakt om het perspectief verder in te vullen. Dit doen zij vanuit hun eigenstandige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het lokaal bestuur en aan de hand van het advies van de heer Winsemius (dat zij immers als vertrekpunt hebben genomen). Het provinciale beleid¹¹ en het rijksbeleid¹² ten aanzien van (intensieve) samenwerking en herindeling gelden als afwegingskader bij de beoordeling van de voorstellen van de heer Winsemius en de reacties van gemeenten daarop. De belangrijkste criteria vanuit het provinciaal beleid zijn:

- Bestuurskrachtversterking moet in regionaal perspectief worden gezien
- Geen principiële voorkeur voor herindeling of samenwerking: lokaal maatwerk
- De gekozen oplossing moet voldoende democratische gelegitimeerde besluitvorming mogelijk maken

Vanuit het rijksbeleid gaat het om de criteria: draagvlak, interne samenhang, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen en duurzaamheid¹³.

De criteria die de heer Winsemius heeft gehanteerd bij het opstellen van zijn advies (inhoudelijke criteria, culturele pas en draagvlak) komen grotendeels overeen met de criteria uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het rijk. De afwegingen die de heer Winsemius heeft gemaakt sluiten bovendien goed aan bij de belangrijkste criteria uit het provinciaal beleid. De wijze waarop Gedeputeerde Staten naar de regio (moeten) kijken wijkt op slechts twee punten wezenlijk af van het kader van Winsemius. Het gaat daarbij om het criterium 'evenwichtige regionale verhoudingen' uit het Beleidskader gemeentelijke herindeling van het rijk en om de voorkeursvolgorde van herindeling en samenwerking uit het provinciaal beleid. Deze twee punten worden hieronder nader toegelicht, omdat zij zullen leiden tot enkele aanpassingen ten opzichte van het advies van de heer Winsemius.

Evenwichtige regionale verhoudingen

In de criteria die de heer Winsemius heeft gehanteerd om tot zijn advies te komen, ontbreekt het aspect van 'evenwichtige regionale verhoudingen'. Met dit criterium wordt bedoeld dat de gekozen oplossing moet bijdragen aan evenwichtige regionale krachtsverhoudingen, zodat de gemeenten tot constructieve samenwerkingsverbanden kunnen komen ten behoeve van regionale opgaven. Vanuit dit criterium zijn er vraagtekens te stellen bij het scenario dat Winsemius schetst – en vanuit zijn criteria zeker verdedigbaar is – waarin de gemeenten Blaricum, Bussum, Eemnes, Huizen, Laren en Naarden (op termijn) fuseren tot een gemeente van ongeveer 125.000 inwoners. Naast deze gemeente en de Vechtstreekcombinatie van ongeveer 110.000 inwoners blijft Hilversum dan als relatief kleine (centrum)gemeente van 85.000 inwoners over. Gedeputeerde Staten betwijfelen of dit

¹¹ In het bijzonder het concept beleidskader "Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland"

¹² In het bijzonder het 'Beleidskader gemeentelijke herindelingen' van 28 mei 2013

¹³ Zie ook het Beleidskader gemeentelijke herindelingen van 28 mei 2013

tot evenwichtige regionale verhoudingen zal leiden, onder meer omdat de Gooise gemeenten in die situatie vooral verbonden lijken te zijn door hun wens om niet met Hilversum samen te hoeven gaan. Daarmee is de kans groot dat de centrumgemeente Hilversum geïsoleerd raakt, iets wat het kabinet onwenselijk vindt en in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein ook wil voorkomen¹⁴.

Gedeputeerde Staten onderkennen dat de dreigende isolatie van Hilversum het gevolg kan zijn van een natuurlijke spanning tussen regio en centrumgemeente. Anderzijds heeft Hilversum in het (recente) verleden ook niet weten te excelleren in het 'dienend leiderschap' dat van een centrumgemeente gevraagd wordt. Toch achten Gedeputeerde Staten het belang van een bestuurskrachtige regio Gooi en Vechtstreek te groot om zonder meer te berusten in een geïsoleerde positie van Hilversum. Diverse regionale voorzieningen voor vele inwoners van de regio worden door of vanuit Hilversum aangeboden. Via Hilversum heeft de regio bovendien een voet tussen de deur binnen de Metropoolregio, de provincie of bij het rijk. Om dat in het belang van de regio nog beter te kunnen benutten is een constructieve samenwerking in de regio noodzakelijk. Die wordt onder andere gefaciliteerd door evenwichtige regionale verhoudingen. Vanuit dat perspectief is het wenselijk om tot een andere configuratie van gemeenten in het Gooi te komen dan die in het scenario van de heer Winsemius lijkt te gaan ontstaan.

Samenwerking en herindeling

Gedeputeerde Staten hebben geen expliciete voorkeur ten aanzien van (intensieve) samenwerking tussen gemeenten en gemeentelijke herindeling. Zij willen ruimte bieden voor lokaal maatwerk, mits de gekozen oplossing voldoende bestuurskrachtversterking biedt en de democratische legitimatie voldoende is geborgd. Intensieve samenwerking en herindeling zijn zo geen wederzijds uitsluitende oplossingen om bestuurskracht van gemeenten en regio's te versterken. Weliswaar kan worden gesteld dat een gemeentelijke herindeling de meest intensieve vorm van samenwerking is, maar in een regionaal perspectief kan ook een combinatie van herindeling en samenwerking worden voorgesteld om de slagkracht van een regio als geheel te versterken¹⁵.

Voor een succesvolle bestuurskrachtversterking door samenwerking is het noodzakelijk dat er 'chemie' is tussen de deelnemende gemeenten. Zij moeten elkaar vertrouwen, elkaar wat gunnen en bereid zijn elkaar bijstand te verlenen. Deze chemie herkennen Gedeputeerde Staten in de samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren. Afgezet tegen de relatief korte periode waarin deze samenwerking functioneert, hebben de drie gemeenten duidelijk laten zien serieuze stappen te willen zetten om gezamenlijk hun bestuurskracht te versterken. Weesp en Wijdmeren hebben hierbij ook nadrukkelijk de hand naar Muiden uitgestoken. De gemeenten hebben samen ook een schaalniveau (104.000 inwoners, 110.000 inwoners als Muiden aansluit) waarop het aannemelijk is dat een robuuste samenwerking kan worden gevormd. Gedeputeerde Staten willen deze samenwerking daarom, net als in 2008 met de BEL-samenwerking, een kans geven om zich

¹⁴ Zie de brief 'vormgeving samenwerkingsverbanden' d.d. 15 maart 2013 van de minister van BZK aan de colleges van B&W, p.3

¹⁵ Een recent voorbeeld hiervan is de Kop van Noord-Holland waar in 2009 op voorstel van informateur Schoof de gemeenten een plan omarmden om tot twee gemeentelijke herindelingen te komen in combinatie met een sterke regionale samenwerking tussen de zelfstandig blijvende gemeenten en de nieuw te vormen gemeenten. De overweging daarbij was dat de herindelingen noodzakelijk waren om tot krachtige samenwerkingspartners te komen die een substantiële bijdrage kunnen leveren in een sterke regionale samenwerking.

(verder) te bewijzen. De gemeenten moeten echter wel concrete bestuurskrachtverbetering kunnen laten zien en daarover willen GS graag afspraken maken met de gemeenten en de provincie Utrecht.

Ten aanzien van de regio Gooi en Vechtstreek als geheel zien Gedeputeerde Staten veel minder van de benodigde chemie om via samenwerking de benodigde versterking van regionale bestuurskracht te realiseren: *“De verhoudingen worden niet gekenmerkt door vertrouwen en pogingen om daarin verandering te brengen worden met argwaan gevolgd.”*¹⁶. Zowel de analyse van de heer Winsemius als de recente geschiedenis ten aanzien van samenwerking¹⁷ in de regio laten zien dat de gemeenten onvoldoende tot elkaar kunnen komen om er zonder meer op te vertrouwen dat de door Winsemius voorgestelde ‘verzwaarde coördinatie’ een succes zal worden. Nu de gemeenten niet eens allemaal de ambitie onderschrijven om via niet-vrijblijvende samenwerking de regio als geheel te versterken, is die twijfel des te sterker. Indien voldoende chemie ontbreekt om via samenwerking tot de benodigde bestuurskrachtversterking te komen, rest in de ogen van Gedeputeerde Staten een herindeling als ultimum remedium. De herindeling moet dan leiden tot nieuwe onderlinge (krachts)verhoudingen die een vruchtbare bodem bieden voor sterke samenwerking in de regio.

Twee opties voor Muiden: aansluiten bij Het Gooi of de Vechtstreek

De gemeente Muiden deelt als enige niet het onderscheid tussen Gooi en Vechtstreek. Aangezien Muiden precies op de grens tussen Gooi en Vechtstreek ligt, valt dat vanuit haar perspectief te begrijpen. Aangezien de overgrote meerderheid van de regio zich wel kan vinden in een onderscheid tussen Gooi en Vechtstreek als ordenend principe voor de clustering van gemeenten, zullen Gedeputeerde Staten daar in het middellange termijn perspectief aan vast houden. Doordat Muiden met 6500 inwoners een kleine gemeente is, zal aansluiting van Muiden bij de Vechtstreek of het Gooi geen wezenlijke impact hebben op de regionale verhoudingen. Ook de geografische ligging van Muiden vormt geen belemmering voor aansluiting bij Gooi of Vechtstreek. Daarmee heeft Muiden in de ogen van Gedeputeerde Staten de relatieve luxe dat zij kan kiezen tussen het Gooi of de Vechtstreek.

In zijn advies beschouwt de heer Winsemius de gemeente Muiden als onderdeel van de Vechtstreek. Daarvoor zijn naar het oordeel van Gedeputeerde Staten voldoende argumenten te geven:

- Muiden deelt met Weesp enkele grote opgaven als de Bloemendalerpolder en de verlegging van de A1;
- Muiden is een vestingstad, gelegen aan de Vecht en daarmee de ‘poort tot de Vechtstreek’;
- Muiden deelt met de andere Vechtstreekgemeenten het groene karakter met kleine kernen;
- Het behoud van de vitaliteit van de (kleine) kernen en toerisme & (water)recreatie zijn belangrijke opgaven die de Vechtstreekgemeenten gezamenlijk hebben; en
- Gezamenlijk vormen zij een groene buffer tussen grote stedelijke centra in de Metropoolregio Amsterdam.

¹⁶ Prof.dr. Pieter Winsemius, “Samenwerking Gooi en Vechtstreek”, p. 2

¹⁷ Te noemen valt lichtere samenwerking in het Gewest, geen overeenstemming over een regionaal shared service centre, het mislukken van de Economic Board en de keuze voor vier uitvoeringsorganisaties voor de decentralisaties in het sociaal domein.

Vooralsnog gaan Gedeputeerde Staten er bij de constructie van het middellange termijn perspectief vanuit dat Muiden kiest voor aansluiting bij het Gooi. Hiervoor zijn de volgende argumenten te noemen:

- Muiden kiest in haar zienswijze voor een “*Gooische variant*”;
- Muiden heeft een belangrijk deel van haar taken in het sociale domein ondergebracht in een samenwerking met Bussum en Naarden; en
- Voor Muiden is een herindeling noodzakelijk en alleen in het Gooi zijn gemeenten bereid tot herindeling.

Bloemendalerpolder

Een belangrijke keerzijde van aansluiting van Muiden bij het Gooi is dat het project Bloemendalerpolder verdeeld blijft over twee gemeenten. Dit levert onduidelijke situaties op voor bewoners ten aanzien van het aanvragen van bijvoorbeeld vergunningen en welzijnsvoorzieningen en belemmert de gemeenschapsvorming in de nieuwe wijk. Bovendien vraagt het meer afstemming tussen gemeenten over het beheer (en de financiering daarvan) van de wijk. In andere delen van de regio zien wij dat dergelijke situaties onhandig zijn. Te denken valt aan de wijk Bestevaer (grens Naarden-Huizen), de Bijvanck (grens Huizen-Blaricum) en de gemeentegrens tussen Bussum en Naarden. Gedeputeerde Staten achten dit onwenselijk en zijn van mening dat het project Bloemendalerpolder binnen de grenzen van één gemeente moet worden gebracht. Dat zal leiden tot een ongedeelde woonwijk waarin alle bewoners en andere belanghebbenden zich kunnen wenden tot één gemeente en waarin voorzieningen en belastingtarieven voor iedereen gelijk zijn. Daarnaast zal het beheer en onderhoud van het gehele gebied in handen zijn van één gemeente. Daarom achten Gedeputeerde Staten het wenselijk om, indien Muiden vasthoudt aan haar voorkeur voor het Gooi, het grensbeloop tussen Muiden en Weesp zodanig aan te passen dat de gehele Bloemendalerpolder alsnog binnen één gemeente komt te liggen. Bijkomend voordeel hierbij is dat de bestuurlijke slagkracht zal toenemen om dit belangrijke project op een goede wijze te kunnen uitvoeren. Doordat er namelijk nog maar één gemeente bevoegd gezag is, is er minder afstemming nodig en kunnen besluiten sneller worden genomen.

In dit kader is afgewogen of de Bloemendalerpolder moet worden toegevoegd aan Muiden of Weesp. De keuze gaat hierbij uit naar de gemeente Weesp met een nader te bepalen grenscorrectie ter plaatse van de verlegde A1. Belangrijkste reden hiervoor is de ruimtelijke samenhang van de nieuw te ontwikkelen wijk met de bestaande verstedelijkingsstructuur. Het zwaartepunt van het maximale aantal van 2750 woningen evenals het nieuwe voorzieningencentrum met o.a. detailhandel en een nieuwe brede school zijn gesitueerd op het huidige grondgebied van de gemeente Weesp. Binnen het project is door de samenwerkende partijen¹⁸ in de ontwikkelfase nadrukkelijk als uitgangspunt gekozen dat de nieuwe wijk wordt gekoppeld aan een bestaande gemeentelijke kern. In het Ruimtelijk Kader Bloemendalerpolder¹⁹ is hierbij gekozen voor een koppeling aan de gemeente Weesp als enig nabij stadshart. Met de gemeente Muiden bestaat deze verbinding met de stadskern niet. In de privaatrechtelijke afspraken tussen publieke en private partijen blijkt dit belang van de koppeling aan Weesp onder meer uit het feit dat de private partijen €6 miljoen zullen bijdragen aan de verbetering van deze verbinding. Tot slot ontwikkelt de gemeente Weesp op haar grondgebied in de Bloemendalerpolder nu reeds de nieuwbouwwijk Leeuwenveld.

¹⁸ Waaronder het rijk, provincie, waterschap en zes private partijen verenigd in een consortium

¹⁹ De door alle partijen vastgestelde basis voor de ruimtelijke ontwikkeling van de nieuwe wijk

Beide ontwikkelingen, Leeuwendeld en Bloemendalerpolder, zullen samen een integraal geheel gaan vormen. Een keuze voor een grenscorrectie ten behoeve van Muiden, bijvoorbeeld met als grens het spoor, is in dit verband onlogisch. Dit zou bovendien ook betekenen dat bestaande functies in Weesp, waaronder het bedrijventerrein Nijverheidslaan en een van de gemeentelijke begraafplaatsen van Weesp, op Muidens grondgebied zouden komen te liggen. De gemeente Muiden zal door de grenscorrectie behalve de huidige locatie van de zorgboerderij en de kringenwetboerderij aan de Vechtoever geen dergelijk verlies van functies kennen.

Voor Muiden betekent deze keuze een verlies van een deel van haar grondgebied dat deels ontwikkeld gaat worden. Dit betekent derving van toekomstige inkomsten als leges en onroerende zaak belasting. De gemeente zal echter ook geen kosten hebben voor onder meer het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en de nieuwe infrastructuur. Een groot deel van Muidens grondgebied is bovendien bestemd om te worden ontwikkeld tot recreatief groen-blauw dat door de provincie structureel zal worden onderhouden.

De gemeente Muiden heeft personele kosten gemaakt voor de planontwikkeling van de Bloemendalerpolder. De gemeente heeft de kosten van een algemeen projectleider echter, net als de gemeente Weesp, vergoed gekregen door de projectorganisatie. Muiden heeft te maken met uitvoeringskosten die voortvloeien uit deelname aan de projectorganisatie. De provincie Noord-Holland financiert echter momenteel extra personele capaciteit omdat Muiden heeft aangegeven daaraan behoefte te hebben. Dit afwegend menen GS dat de financiële consequenties voor de gemeente Muiden acceptabel zijn.

Met de keuze van de grenscorrectie ten behoeve van de Bloemendalerpolder waarbij het gebied gaat toebehoren aan de gemeente Weesp verandert niets aan de situatie voor het nabijgelegen KNSF terrein. Dit gebied wordt eveneens ontwikkeld tot woninglocatie. Ruimtelijk gezien zijn beide ontwikkelingen gescheiden door de A1 en aanliggend groengebied. Beide ontwikkelingen zijn ook formeel gescheiden trajecten. Het KNSF terrein blijft zoals nu bij de huidige gemeente Muiden.

6. Middellange termijn perspectief Gooi en Vechtstreek

Zoals aangegeven herkennen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in de reacties van de gemeenten op het advies van de heer Winsemius een breed draagvlak voor opschaling van gemeenten binnen de contouren van de Vechtstreek en het Gooi. Over de noodzaak tot opschaling en/of het tempo waarop de opschaling binnen de contouren van de Vechtstreek en het Gooi zou moeten plaatsvinden, denken de gemeenten wel verschillend. Hilversum, Muiden en Naarden willen graag starten met de herindelingsdiscussie, Bussum wil eerst de decentralisaties in het sociaal domein goed afronden en Huizen en de BEL-gemeenten wensen nu helemaal geen herindeling. Binnen de Vechtstreek willen Weesp en Wijdemeren de samenwerking met Stichtse Vecht een kans geven. Met deze samenwerking wordt geen fusie beoogd, maar mocht een fusie ooit nodig zijn, dan lijken de gemeenten logische partners.

Voor het (middel)lange termijn perspectief zijn deze verschillende opvattingen over het tempo niet noodzakelijk een probleem. Met het vaststellen van een perspectief voor de middellange termijn wordt immers niet beoogd om direct tot herindeling over te gaan, maar slechts om kaders te

scheppen voor eventuele aanstaande en toekomstige herindelingsvoorstellen en initiatieven voor intensieve samenwerking. Met het vaststellen van het middellange termijnperspectief wordt niet veel anders gedaan dan het benoemen van toekomstige partners voor het geval een bestuurskrachtversterking noodzakelijk wordt. Het faciliteert daarmee dat intensieve vormen van samenwerking en herindelingen binnen een regio in verschillende tempi tot stand kunnen komen zonder daarmee tot een suboptimaal regionaal eindbeeld te leiden.

In het vorige hoofdstuk zijn al verschillende bouwstenen geïdentificeerd voor het middellange termijnperspectief. Deze zijn:

- 1) Versterking van de slagkracht van de regio is noodzakelijk en urgent;
- 2) Een scheiding van Vechtstreek en Gooi als ordenend principe voor de clustering van gemeenten;
- 3) Een geïsoleerde positie voor Hilversum is niet wenselijk; de regionale verhoudingen moeten zodanig zijn dat Hilversum haar rol als centrumgemeente kan blijven vervullen;
- 4) Een combinatie van herindeling en intensieve samenwerking maakt lokaal maatwerk mogelijk; Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren krijgen de ruimte om hun samenwerking verder vorm te geven; en
- 5) Muiden sluit aan bij het Gooi, waarbij de Bloemendalerpolder aan Weesp wordt toegevoegd

In aanvulling daarop hanteren Gedeputeerde Staten de volgende (redelijk voor zichzelf sprekende) overwegingen bij de constructie van het middellange termijnperspectief:

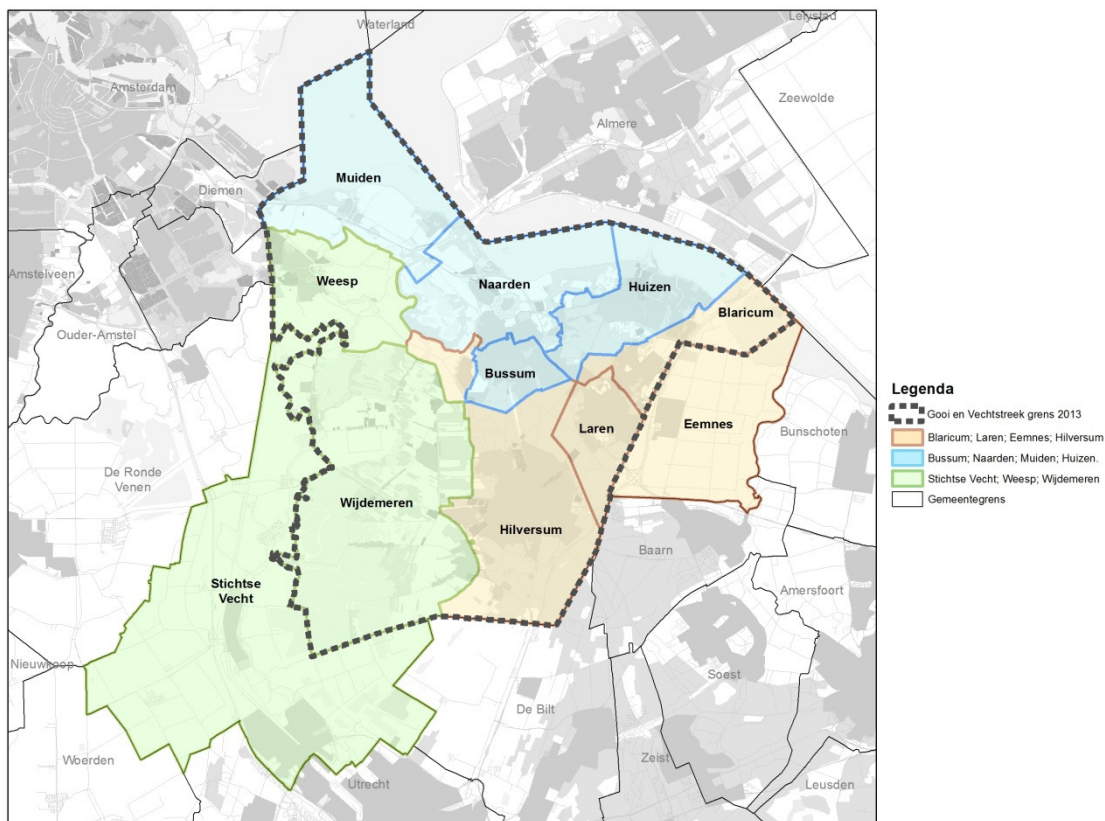
- 6) Bussum en Naarden zullen onderdeel uitmaken van één gemeente, gezien de nu al sterke onderlinge verwevenheid en hun wens om gezamenlijk op te trekken; en
- 7) Blaricum, Eemnes en Laren zullen onderdeel uitmaken van één gemeente, aangezien zij een sterke onderlinge samenhang hebben, reeds één ambtelijke organisatie delen en hun wens om gezamenlijk op te trekken.

Op basis van deze bouwstenen zijn er nog drie scenario's te schetsen voor het middellange termijn perspectief voor de regio Gooi en Vechtstreek. Deze drie scenario's worden op de volgende pagina's geschetst:

A) Gooi-Noord en en Gooi-Zuid

In dit scenario fuseren de gemeenten Bussum, Huizen, Muiden en Naarden tot één gemeente met als werknaam 'Gooi-Noord' (+/- 100.000 inwoners) en de gemeenten Blaricum, Eemnes, Hilversum en Laren fuseren met elkaar tot een gemeente met als werknaam 'Gooi-Zuid' (+/- 115.000 inwoners). Daarnaast kunnen de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren hun intensieve samenwerking verder uitbouwen. De Bloemendalerpolder wordt in zijn geheel aan Weesp toegevoegd.

Grootschalige herindeling is in dit scenario noodzakelijk, omdat voor Muiden op korte termijn een herindeling nodig is. De vorming van alleen Gooi-Noord zou echter betekenen dat de positie van Hilversum als centrumgemeente onder druk komt te staan en bovendien zijn dan de verhoudingen van de gemeenten ten opzichte van de BEL-gemeenten zodanig scheef dat er geen sprake meer kan zijn van evenwichtige regionale verhoudingen als niet gelijktijdig ook Gooi-Zuid wordt gevormd. Er is ook geen sprake van restproblematiek, want er is geen gemeente die alleen overblijft.

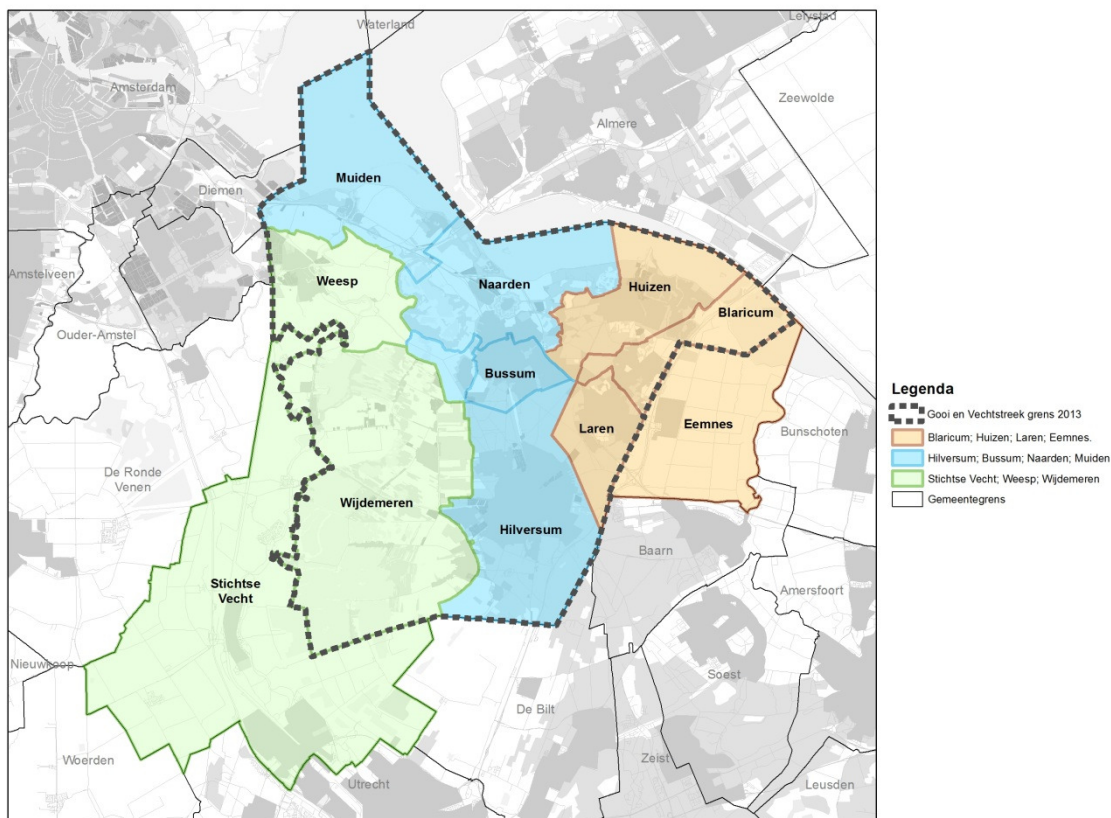


Kaart 1: Scenario Gooi-Noord en Gooi-Zuid

B) Drie stromen

In dit scenario fuseren Bussum, Hilversum, Muiden en Naarden met elkaar tot een gemeente van ongeveer 140.000 inwoners. Huizen en de BEL-gemeenten kunnen daarnaast komen tot een intensievere samenwerking of fusie voor zover dat nodig is om voldoende bestuurskracht te genereren. Aan de andere kant van de regio kunnen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren hun intensieve samenwerking vorm geven. De Bloemendalerpolder wordt in zijn geheel aan Weesp toegevoegd.

De herindeling blijft in dit scenario beperkt tot de gemeenten die hebben uitgesproken een herindeling wenselijk te vinden. De gemeenten die via (intensieve) samenwerking hun bestuurskracht willen versterken, krijgen daarvoor ook de ruimte. Dit is mogelijk doordat de fusiegemeente zodanig groot en sterk zal zijn dat zij goed de rol van centrumgemeente kan vervullen en daarbij in staat is om de regio op sleeptouw te nemen. Van restproblematiek zal geen sprake zijn, omdat de BEL-gemeenten en Huizen zo nodig hun bestuurskracht kunnen versterken door (intensiever) met elkaar samen te werken of op termijn met elkaar te gaan fuseren.

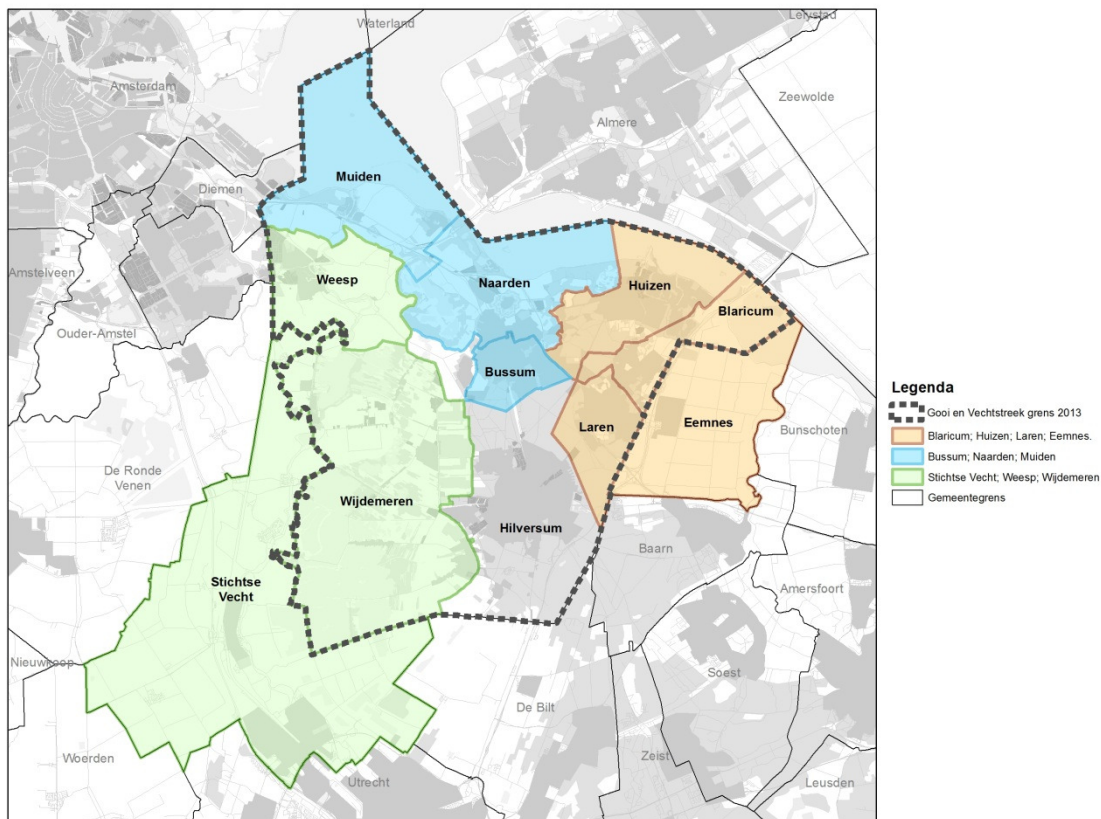


Kaart 2: Scenario Drie Stromen

C) Scenario GV-3

In dit scenario fuseren Bussum, Naarden en Muiden tot een gemeente van ongeveer 60.000 inwoners. Op termijn zullen ook Huizen en de BEL-gemeenten moeten fuseren tot een gemeente van ongeveer 75.000 inwoners. Hilversum blijft met 85.000 inwoners zelfstandig. Daarnaast krijgen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren de ruimte om hun samenwerking vorm te geven. De Bloemendalerpolder wordt in zijn geheel aan Weesp toegevoegd.

Een fusie van Huizen met de BEL-gemeenten is noodzakelijk in dit scenario om tot evenwichtige regionale verhoudingen te komen die een goede samenwerking faciliteren. De drie gemeenten van meer vergelijkbare omvang (groot Bussum, groot Huizen en Hilversum) zijn in deze verhoudingen meer op elkaar aangewezen en het aantal partners waarmee overeenstemming moet worden bereikt is aanzienlijk minder.



Kaart 3: Scenario GV-3

Deze drie scenario's scoren verschillend op de criteria die de minister van BZK hanteert bij het beoordelen van voorstellen tot gemeentelijke herindeling. Tegelijkertijd achten Gedeputeerde Staten geen van deze drie scenario's zodanig onrealistisch dat deze niet het gewenste perspectief voor de middellange termijn zou kunnen zijn. Bij de uiteindelijke afweging welk scenario de voorkeur geniet zullen de criteria 'Draagvlak' en 'Evenwichtige regionale verhoudingen' een zwaar gewicht worden toegekend. Draagvlak moet zwaar wegen vanuit de wens dat het regionaal perspectief zo breed mogelijke instemming (en medewerking) geniet van de betrokken gemeenten. Evenwichtige regionale verhoudingen zijn belangrijk om in de regio tot constructieve verhoudingen te komen. Zoals de heer Winsemius terecht analyseert, mist de regio kansen, doordat zij niet goed samenwerkt.

Juist op deze twee zwaarwegende criteria zijn de scenario's minder goed te beoordelen. De gemeenten hebben zich niet over deze scenario's uitgelaten, omdat ze niet concreet op tafel lagen. Ook is een nadere uitwerking nodig wat de verschillende scenario's zouden betekenen voor de onderlinge samenwerkingsverbanden. Verschillende gemeenten hebben in hun zienswijzen namelijk aangegeven weinig enthousiast te zijn over het onderbrengen van een substantieel aantal taken in een samenwerkingsverband. Dit gaat namelijk ten koste van de democratische legitimiteit op deze taken, omdat de uitvoering ervan goeddeels aan het zicht en de invloedssfeer van de raadsleden wordt onttrokken.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken over welke van deze drie scenario's het middellange termijn perspectief voor de bestuurlijke organisatie van de regio Gooi en Vechtstreek zou moeten zijn, stellen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland voor om een verdiepende verkenning uit te voeren op deze scenario's. Speciale aandacht dient daarbij te zijn voor:

- de te verwachten bestuurskrachtversterking van de regio als geheel;
- de regionale verhoudingen na realisatie van het betreffende middellange termijnperspectief; en
- de democratische legitimatie.

Gedeputeerde Staten willen hiervoor in samenspraak met de gemeenten een of twee gezaghebbende bestuurders en/of wetenschappers aanzoeken die deze verkenning uit zullen voeren en uiterlijk 1 april 2014 afronden. Op basis van die verkenning kunnen de gemeenteraden, in hun nieuwe samenstelling, uiterlijk voor het zomerreces 2014 hun voorkeur uitspreken voor één van de drie scenario's. Deze inventarisatie van het draagvlak in combinatie met de inhoudelijke beoordeling van de scenario's biedt dan de mogelijkheid om in het najaar van 2014 tot een definitieve keuze van het middellange termijn perspectief te komen.

7. Conclusie: De bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp op korte termijn

De minister van BZK heeft aan Gedeputeerde Staten van Noord-Holland een advies gevraagd over de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp, ingebed in een lange termijn perspectief voor de gehele regio. In het voorgaande is getracht een perspectief te construeren voor de middellange termijn als opstap naar het lange termijn perspectief van één gemeente Gooiland of een gemeente Gooi naast een gemeente Vecht. Daarbij zijn de volgende bouwstenen gehanteerd:

- Het door de regio zelf gevraagde advies van de heer Winsemius "Samenwerking in Gooi en Vechtstreek", dat Gedeputeerde Staten als vertrekpunt hebben genomen;
- De zienswijzen van gemeenten op het advies van de heer Winsemius; en
- Overwegingen vanuit de eigenstandige verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten voor de kwaliteit van het lokaal bestuur.

Hieruit zijn uiteindelijk drie scenario's gedestilleerd die als middellange termijnperspectief voor de regio kunnen dienen. Gedeputeerde Staten achten het wenselijk dat op deze scenario's een verdiepende verkenning wordt uitgevoerd alvorens tot een definitieve keuze te komen. Binnen de

contouren die de drie scenario's delen, komen Gedeputeerde Staten tot de volgende adviezen voor de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp:

Muiden

Voor Muiden is een herindeling op de kortst mogelijke termijn noodzakelijk. De ambitie is om voor Muiden een herindeling te realiseren per 1 januari 2016, maar Gedeputeerde Staten zijn zich bewust van de (tijds)druk die dat zet op de benodigde herindelingsprocedure. Indien dit ten koste zal gaan van de zorgvuldigheid van de voorbereidingsprocedure, achten Gedeputeerde Staten een herindeling van Muiden per 1 januari 2017 acceptabel.

Muiden heeft de relatieve luxe van een keuze uit twee herindelingsrichtingen.

- 1) Aansluiting bij de Vechtcombinatie, waarbij dan een nader gesprek dient plaats te vinden over hoe de noodzaak van herindeling van Muiden zich verhoudt tot de wens van de gemeenten Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren om via samenwerking hun bestuurskracht te versterken; of
- 2) Aansluiting bij het Gooi, waarbij Gedeputeerde Staten van mening zijn dat middels een grenscorrectie de Bloemendalerpolder in zijn geheel aan Weesp zou moeten worden toegevoegd.

Op basis van de door Muiden uitgesproken voorkeuren, gaan Gedeputeerde Staten er voorsnog vanuit dat Muiden kiest voor aansluiting bij het Gooi. Dat betekent in alle gevallen een fusie met ten minste de gemeenten Bussum en Naarden. Muiden zou daarom met die beide gemeenten in gesprek moeten gaan over het vormgeven van een herindeling. Op basis van het uiteindelijke middellange termijnperspectief, zouden Hilversum of Huizen daar nog bij aan kunnen sluiten.

Weesp

Hoewel in de vorige herindelingsprocedure werd aangegeven dat voor Weesp een herindeling noodzakelijk is, adviseren Gedeputeerde Staten nu om de intensieve samenwerking tussen Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren een kans te geven. Intensieve samenwerking is in de overtuiging van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland in principe een gelijkwaardige oplossing aan herindeling en stelt gemeenten in staat om lokaal maatwerk te bieden. De drie gemeenten hebben in de korte tijd dat zij nu samen optrekken, laten zien serieuze stappen te willen zetten om de bestuurskracht van de drie gemeenten te versterken. Gedeputeerde Staten willen de drie gemeenten daarom de ruimte geven om hun samenwerking verder uit te bouwen. Dit kan echter geen vrijblijvende exercitie zijn, omdat een bestuurskrachtversterking ook voor Weesp wel noodzakelijk is. Weesp zal daarom aan moeten tonen dat de samenwerking daadwerkelijk leidt tot de benodigde bestuurskrachtversterking. Hiervoor verwachten Gedeputeerde Staten dat Weesp uiterlijk in 2015 een bestuurskrachtonderzoek laat uitvoeren door een onafhankelijke partij. In het onderzoek moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de volgende aspecten:

- De positie van Weesp in het bestuurlijk en maatschappelijk krachtenveld
- Het vermogen van Weesp om bovenlokale opgaven op te pakken c.q. daaraan de noodzakelijke bijdrage te leveren

- Het vermogen van Weesp om strategische opgaven te identificeren en op te pakken

Aan de hand van de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek zullen Gedeputeerde Staten met Weesp in gesprek gaan om te bezien of een verdere versterking van de bestuurskracht noodzakelijk is. GS achten de gemeente Weesp in staat om de gebiedsontwikkeling Bloemendalerpolder op een adequate manier uit te voeren op basis van de ervaringen met de gemeente in de publiek-private samenwerking. De gemeente Weesp heeft hierin getoond een professionele en adequate partner te zijn. Weesp heeft bovendien ervaring met nieuwbouwwontwikkelingsprojecten. Daarnaast verwachten GS dat de bestuurskracht van Weesp versterkt zal worden door de intensieve samenwerking met Wijdmeren en Stichtse Vecht.