

Berenschot

Herindeling Gooi- en Vechtstreek

Plan van Aanpak Herindelingsontwerpen



Plan van Aanpak Herindelingsontwerpen

Inhoud	Pagina
1. Naar een herindeling van de Gooi- en Vechtstreek	1
1.1 Uw vraag	1
1.2 Gewenst resultaat	1
1.3 Achtergrond	2
1.4 Onze visie op uw vraag	2
1.5 Het herindelingsontwerp	7
1.6 Omzetten herindelingsontwerp in herindelingsadvies	10
2. Plan van Aanpak	11
2.1 Stappenplan	11
2.2 Risico's en mitigerende maatregelen	16
2.3 Planning met beslismomenten	17

1. Naar een herindeling van de Gooi- en Vechtstreek

1.1 Uw vraag

De ontwikkeling van de Gooi- en Vechtstreek tot een bestuurskrachtige regio met bestuurskrachtige gemeenten vraagt om aandacht en steun vanuit de provincie Noord-Holland. De provincie speelt een actieve rol in een tweetal herindelingsprocessen om tot deze bestuurskracht te komen en daarmee de maatschappelijke ambities en opgaven aan te gaan. In dit kader heeft u behoefte aan:

- Een concept herindelingsontwerp voor de fusie van de gemeenten Wijdmeren en Hilversum en een concept herindelingsontwerp voor de fusie van de gemeenten Huizen, Blaricum en Laren, die kwalitatief voldoen om te kunnen worden vastgesteld door het college van Gedeputeerde Staten. Gereed uiterlijk 1 juli 2018.
- Twee concept herindelingsadviezen, vergezeld van een nota met de op het herindelingsontwerp ingediende zienswijzen met concept commentaar van het college van Gedeputeerde Staten en de in het concept herindelingsadvies verwerkte tekstaanpassingen. Gereed uiterlijk 1 februari 2019.

Met deze stappen zet u de provinciale arhi-procedure door. Dat betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor het opstellen van het herindelingsontwerp en dat de rol van de betrokken gemeenten niet leidend zal zijn. Wel is het de bedoeling om in deze fase zo goed als mogelijk contact te onderhouden met de betrokken gemeenten.

1.2 Gewenst resultaat

Het resultaat dat u vraagt is een tijdig (d.w.z. uiterlijk 1 juli 2018) opgeleverd concept herindelingsontwerp voor de fusie van de gemeenten Wijdmeren en Hilversum en een concept herindelingsontwerp voor de fusie van de gemeenten Huizen, Blaricum en Laren, die kwalitatief voldoen om te kunnen worden vastgesteld door GS. We spreken hier over een concept herindelingsontwerp en concept herindelingsadvies, omdat pas sprake is van een herindelingsontwerp en – advies als deze door GS zijn vastgesteld. De kwaliteit van deze opgeleverde concepten moeten van een zodanige kwaliteit zijn dat deze zonder amendering aan het college van GS kunnen worden voorgelegd ter vaststelling.

Verder vraagt u concept herindelingsadviezen, vergezeld van een nota met de op het herindelingsontwerp ingediende zienswijzen met concept commentaar van GS en de in het concept herindelingsadvies verwerkte tekstaanpassingen, die eveneens tijdig (1 februari 2019) dienen te worden opgeleverd.

De opgeleverde concept herindelingsontwerpen en herindelingsadviezen moeten voldoen aan de daarvoor gangbare (kwaliteits)eisen zoals vastgelegd in:

- Wet algemene regels herindeling (Wet arhi);
- Het beleidskader gemeentelijke herindeling van het Rijk;

- Het provinciaal beleid ten aanzien van gemeentelijke herindelingen (o.a. Beleidskader Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland).

De herindelingsontwerpen en herindelingsadviezen mogen qua indeling, opbouw, toonzetting en wijze van argumentatie goed vergelijkbaar zijn met die rond de gemeenten Bussum, Muiden en Naarden van 2014.

1.3 Achtergrond

Deze herindelingen komen niet van onderop. Het betreft geen initiatieven van de betrokken gemeenten. De fusie van Wijdmeren en Hilversum kan rekenen op de steun van de meerderheid van de raad in Hilversum, maar niet op een meerderheid in de raad van Wijdmeren.

De raden van Huizen, Blaricum en Laren pleitten voor zelfstandigheid van hun gemeenten en voor het versterken van hun bijdrage aan de regionale bestuurskracht door het in het leven roepen van een meervoudige centrumgemeenteregeling.

Bestuurskrachtonderzoeken tonen echter onvoldoende lokale bestuurskracht aan in Wijdmeren. De lokale bestuurskracht van Blaricum en Laren werd door de deelname aan de BEL-combinatie en de schaal als kwetsbaar beoordeeld.

De provincie Noord-Holland heeft besloten om de provinciale arhi-procedure door te zetten. De provincie gaat daarbij uit van een toekomstig bestuursmodel in de Gooi- en Vechtstreek met maximaal drie gemeenten ter versterking van de lokale en regionale bestuurskracht. De inzet van GS om tot maximaal drie gemeenten te komen is in lijn met het advies van Deloitte in hun rapport 'Het resultaat telt. Bestuurskrachtonderzoek Regio Gooi en Vechtstreek. Blaricum, Hilversum, Huizen, Laren en Wijdmeren' (augustus 2016), en in vervolg op de adviezen 'Samenwerking Gooi en Vechtstreek' van Winsemius (april 2013), 'Gooi en Vechtstreek: regio met een plus!?' van Jansen en Te Grotenhuis (april 2014) en het advies van GS aan de minister van BZK (d.d. 23 januari 2015) over de bestuurlijke toekomst van de regio. Dit advies was een uitwerking voor de middellange termijn van een eerder advies van GS aan de minister van BZK (d.d. 8 november 2013) over de bestuurlijke toekomst van de gemeenten Muiden en Weesp, ingebed in een lange termijn perspectief voor de gehele regio Gooi en Vechtstreek. Het voorstel was om als lange termijn perspectief voor de regio aan te houden dat er één gemeente Gooi en Vechtstreek wordt gevormd, dan wel een gemeente Gooi en een gemeente Vechtstreek. Daarbij was de constatering, dat er om daar te komen voor de middellange termijn een tussenstap nodig was.

De op 7 februari 2017 gestarte provinciale arhi-procedure heeft tot doel om deze tussenstap te zetten.

1.4 Onze visie op uw vraag

Het resultaat moet onzes inziens liggen in inspirerende, toekomstgerichte ontwerpen met een solide onderbouwing. Herindelingen zijn complexe vraagstukken naar de inhoud en naar het proces. In

onze aanpak hebben wij oog voor beide aspecten. ‘Publieke waarde’ en een logisch proces zijn daarbij richtinggevend.

1.4.1 Ontwerpen met het oog op de toekomst

De betrokken regio kent een bewogen bestuurlijke geschiedenis, met onder meer een voorgestelde herindeling die strandde in de Tweede Kamer. De regio was zelfs de bakermat van de bestuurs- en organisatievorm ‘ambtelijke fusie-organisatie’, waarbij de bestuurlijke zelfstandigheid van gemeenten leidend was. Tegen deze achtergrond is het herindelingsproces dat nu is ingegaan een spannende. De procedure staat niet alleen in het brandpunt van de belangstelling in de regio, maar ook van de rest van (bestuurlijk) Nederland gezien de ambities in het regeerakkoord om de provincie meer positie te geven om herindelingen te entameren.

Gezien deze achtergrond zien wij dat de ontwerpen het volgende moeten bieden:

- Een toekomstgericht beeld. Een inhoudelijke schets van de toekomstige gemeenten vanuit de ambities en opgaven die gaan spelen. Daarbij wordt geredeneerd vanuit de maatschappelijke, publieke waarde die moet worden gerealiseerd.
- Een solide resultaat. De ontwerpen moeten betekenisvol zijn en (wetenschappelijk, empirisch) goed onderbouwd. De inhoud mag niet zodanig ter discussie komen te staan dat het hele proces aan geloofwaardigheid inboet.
- Een heldere, inspirerende inhoud. De ontwerpen moeten zo zijn geschreven en vormgegeven dat zij uitnodigen om mede vorm te geven aan de nieuwe toekomst via de nieuwe gemeente. Het ontwerp biedt een heldere, begrijpelijke tekst waarin zowel een visie wordt geschetst als handvatten worden geboden om die visie vorm te geven.

1.4.2 Publieke waarde

Zeker bij een herindelingsontwerp dat niet van onderop komt, ligt de nadruk bij de betrokken gemeenten (te) snel bij het construct, de vorming van de nieuwe gemeente en de vraag hoe de rol van de provincie zich verhoudt tot die van de betrokken gemeenten. En natuurlijk de vraag wat de stip op de horizon is: wat voor gemeente willen we dat er straks zal zijn, wat is de betekenis van de nieuwe gemeente voor het gebied en de gemeenschap, welk draagvlak hebben de nieuwe gemeente en haar ambities?

De verbindende kracht in een dergelijk traject is de publieke waarde. Op de maatschappelijke vraagstukken kunnen gemeenschap, gemeenten en provincie zich veel gemakkelijker verenigen. De fundamentele onderliggende vraag is welke publieke waarde door de nieuwe gemeente moet worden geleverd en in hoeverre zij daartoe in staat is. Vanuit deze publieke waarde kijken wij – in lijn met het ‘Public Value’ model van Mark Moore – naar de andere twee centrale elementen: organisatie & besturing en legitimiteit (draagvlak).

Overheidsorganisaties, of het nu gaat om gemeenten of provincies, richten zich uiteindelijk op de realisatie van publieke waarde. Of het nu gaat om de ondersteuning van mensen waar dat nodig is, het onderhoud van de buitenruimte, het handhaven van een milieuverordening of het plannen van een nieuwe woonwijk. De publieke waarde kan worden uitgedrukt als optelsom van alle diensten

(tegen aftrek van de kosten), maar is ook te schetsen in meer algemene termen (Wat wil je als gemeente bieden? Wat is belangrijk?).

In onze aanpak geven we publieke waarde vorm langs drie lijnen, namelijk de ambities, de opgaven en de uitdagingen van de gemeenten.



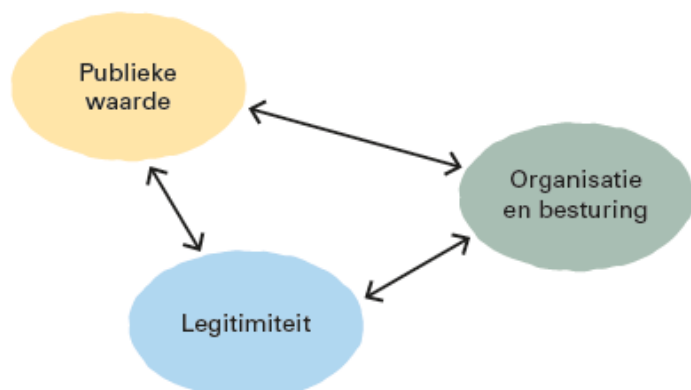
Tegelijkertijd is een fundamenteel kenmerk van overheidsorganisaties dat de waarde die zij levert méér is dan een optelsom van producten verminderd met de prijs. Het gaat ook om het democratische gehalte ervan. Daarom kijken we niet alleen naar effectiviteit en efficiëntie (in Nederland vaak vertaald in kwaliteit, kwetsbaarheid, kosten, klantgerichtheid etc.), maar ook naar legitimiteit (vertaald in begrippen als waardering, democratisch gehalte).

Een derde element is de organisatie en besturing: de capaciteitskant van overheidsfunctioneren. Niet zelden beperkt een gebrekkige organisatie een overheid in het realiseren van publieke waarde; omgekeerd kan een sterke organisatie een grote(re) publieke waarde realiseren.

De realisatie van publieke waarde, de legitimiteit van de overheid en de capaciteitskant staan in het Public Value model dat wij hanteren in verbinding. Immers, zij staan niet op zichzelf maar grijpen op elkaar in. Bij een goede balans tussen deze drie domeinen ontstaat publieke waarde op een effectieve, gelegitimeerde en efficiënte wijze. Bij het ontwikkelen of onderzoeken van de strategie van overheidsorganisaties moeten de drie domeinen dus worden meegenomen.

Wij stellen dus voor om de volgende drie aspecten van de te ontwerpen gemeenten in samenhang te onderzoeken:

1. **Publieke waarde.** Dat wat je bereikt voor de samenleving.
2. **Organisatie en besturing.** De besturing, mensen en middelen die georganiseerd zijn om publieke waarde te kunnen realiseren.



3. Legitimiteit. De rechtmatigheid van publiek handelen en het draagvlak onder de belangrijke stakeholders.

We kijken niet alleen vanuit het perspectief van de gemeenten, maar ook vanuit het perspectief van de regio. We benadrukken dat de brede vraag naar meerwaarde voor het lokale bestuur vereist dat we niet alleen kijken naar de meerwaarde voor de betrokken gemeenten, maar ook naar de meerwaarde voor regio als geheel. Publieke waarde wordt immers niet in lokale isolatie gerealiseerd, maar (steeds meer) in regionaal verband.

1.4.3 Een logisch, betrokken en strak georganiseerd proces

In het proces van herindelingen is het de uitdaging om deze inhoud succesvol te realiseren in een gecompliceerd veld van belanghebbenden met uiteenlopende perspectieven. Zowel de totstandkoming als de acceptatie van de inhoud staan daarmee onder druk. De uitdaging is om in een gedragen proces te komen tot een betekenisvolle toekomst. Elementen daarin zijn:

- *Provincie is leidend.* In de opdrachtperiode voeren wij tussentijds afstemmend overleg met de bestuurlijke opdrachtgever gedeputeerde Van der Hoek en de voor gemeentelijke herindeling verantwoordelijke ambtenaren. Dit overleg wordt in gezamenlijkheid vormgegeven.
- *Betrokkenheid van de gemeenten.* Het doorzetten van de provinciale arhi-procedure betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor het opstellen van het herindelingsontwerp en dat de rol van de betrokken gemeenten niet leidend zal zijn. Toch is het belangrijk dat de gemeenten medewerking verlenen en zich actief betrokken en gehoord voelen bij aan de totstandkoming van de ontwerpen. Dit wordt nog versterkt doordat de Tweede Kamer in de uiteindelijke beoordeling – ook voor provinciale herindelingstrajecten – het draagvlak binnen de betrokken gemeenten zwaar laat meewegen.

Ten opzichte van de gemeenten zullen wij zoveel mogelijk openheid en transparantie uitstralen. Aan de andere kant zullen we ook distantie moeten betrachten om recht te doen aan het opdrachtgeverschap van de provincie. Zo zal de gemeente geen invloed kunnen uitoefenen op proces noch inhoud. Dit is overigens niet nieuw; om redenen van objectiviteit en kwaliteit hanteert Berenschot sowieso een eigen professionele opstelling. Bij de totstandkoming van de ontwerpen zijn de gemeenten van belang in een aantal opzichten: voor praktische afspraken (met contactpersonen), het leveren van informatie en documentatie, als gesprekspartner in het onderzoek en eventueel om feiten te checken.

Wij zouden graag willen werken met een eerste bestuurlijk en een eerste ambtelijk aanspreekpunt binnen de gemeenten. Daarbij ligt het voor de hand om de burgemeesters als bestuurlijk, en de gemeentesecretarissen als ambtelijk aanspreekpunt te hanteren. Met hen maken wij verdere afspraken.

- *Gemeenschap betrokken.* Beelden over de ambities, opgaven en uitdagingen van de toekomst worden in belangrijke mate gevormd door de gemeenschap. Het is daarbij procesmatig van belang dat bestuurders en politici ervaren wat de gemeenschap belangrijk vindt en waarde aan hecht. Onze ervaring is dat het bij de gemeenschap sterk draait om inhoudelijke vraagstukken en minder om hoe het wordt georganiseerd. Daarenboven is de gemeenschap ook zelf één van de krachten die kleur geeft aan de nieuwe gemeente. Bestuurskracht wordt immers gevormd

door de kracht van het bestuur (raad en college), de ambtelijke organisatie, de positie ten opzichte van partners en de kracht van de gemeenschap. Het is daarmee logisch om ook bij de totstandkoming van deze ontwerpen de gemeenschap actief te betrekken. Regelmatig staan maatschappelijke organisaties positiever tegenover een herindeling dan de gemeentebesturen.

- *Oog voor inhoud, proces en relatie.* Wij zullen het traject zo inrichten dat kennis wordt ingebracht en er tevens aandacht is voor het proces door de inzet van inspirerende werkvormen. Tot slot besteden we ook aandacht aan sleutelfiguren. De relatie tussen sleutelfiguren is vaak bepalend voor het proces en daarmee ook voor de inhoud van het onderzoek. Wij zetten adviseurs in die stevigheid combineren met veel vaardigheid om vraagstukken die in de relatie tussen sleutelfiguren spelen op te lossen.
- *Hergebruik van bestaande kennis.* In het proces tot dusver is veel relevante informatie reeds aanwezig. Natuurlijk wordt deze kennis hergebruikt.
- *Logica in het proces.* voor gemeenschap, gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties moet de totstandkoming van het ontwerp zowel inhoudelijk logisch zijn als procesmatig voor iedereen te volgen.
- *Planning conform de eisen.* Een fusie vindt altijd per 1 januari plaats. GS hebben vastgesteld dat de eerst mogelijke fusiedatum 1 januari 2021 is. Een planning gericht op 2021 maakt het zorgvuldig opstellen van een goed ontwerp mogelijk. Bovendien kunnen bij een planning gericht op 2021 de in maart 2018 gekozen gemeenteraden hun zienswijzen geven op het herindelingsontwerp. Daarom is de termijn van vaststellen van het herindelingsontwerp gesteld op 1 september 2018. Dat maakt dat de concept-ontwerpen uiterlijk gereed zijn op 1 juli 2018. De concept herindelingsadviezen, vergezeld van een nota met de op het herindelingsontwerp ingediende zienswijzen met concept commentaar van het college van Gedeputeerde Staten en de in het concept herindelingsadvies verwerkte tekstaanpassingen, zijn uiterlijk gereed op 1 februari 2019.

1.5 Het herindelingsontwerp

De concept-inhoudsopgaven luiden als volgt:

Herindelingsontwerp Hilversum/Wijdmeren: Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Doel en totstandkoming herindeling
 - 1.3 Uitgangspunten
 - 1.4 Leeswijzer
2. Situatiebeschrijving individuele gemeenten
 - 2.1 Gemeente Hilversum
 - 2.2 Gemeente Wijdmeren
 - 2.3 Financiële aspecten
3. Context en onderbouwing herindeling
 - 3.1 Landelijke ontwikkelingen
 - 3.2 Regionale ontwikkelingen
 - 3.3 Onderbouwing voor de samenvoeging
4. De nieuwe gemeente
 - 4.1 Visie op en ambities van de nieuwe gemeente
 - 4.2 Aandachtspunten
 - 4.3 Personele aspecten
 - 4.4 Financiële aspecten en gevolgen
5. Toetsing van de herindeling
 - 5.1 Criteria ministerie van BZK
 - 5.2 Criteria provincie Noord-Holland
 - 5.3 Conclusie toetsing
6. Vervolgstappen
 - 6.1 Ter inzagelegging herindelingsadvies
 - 6.2 Vervolg: van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies

Bijlagen:

- I Detailkaart grenzen nieuwe gemeente
- II Chronologie besluitvorming en documenten
- III Conclusies eerdere onderzoeken
- IV Logboeken maatschappelijk draagvlak
- V Overzicht verbonden partijen
- VI Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering
- VII Verslagen open overleg

Herindelingsontwerp Blaricum/Huizen/Laren: Inhoudsopgave

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding
 - 1.2 Doel en totstandkoming herindeling
 - 1.3 Uitgangspunten
 - 1.4 Leeswijzer
2. Situatiebeschrijving individuele gemeenten
 - 2.1 Gemeente Blaricum
 - 2.2 Gemeente Huizen
 - 2.3 Gemeente Laren
 - 2.4 Financiële aspecten
3. Context en onderbouwing herindeling
 - 3.1 Landelijke ontwikkelingen
 - 3.2 Regionale ontwikkelingen
 - 3.3 Onderbouwing voor de samenvoeging
4. De nieuwe gemeente
 - 4.1 Visie op en ambities van de nieuwe gemeente
 - 4.2 Aandachtspunten
 - 4.3 Personele aspecten
 - 4.4 Financiële aspecten en gevolgen
5. Toetsing van de herindeling
 - 5.1 Criteria ministerie van BZK
 - 5.2 Criteria provincie Noord-Holland
 - 5.3 Conclusie toetsing
6. Vervolgstappen
 - 6.1 Ter inzagelegging herindelingsadvies
 - 6.2 Vervolg: van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies

Bijlagen:

- I Detailkaart grenzen nieuwe gemeente
- II Chronologie besluitvorming en documenten
- III Conclusies eerdere onderzoeken
- IV Logboeken maatschappelijk draagvlak
- V Overzicht verbonden partijen
- VI Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering
- VII Verslagen open overleg

Onderstaand geven we een uitwerking van de concept-inhoudsopgaven, waarbij meteen een beeld ontstaat van de te onderzoeken en op te leveren inhoud:

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Deze paragraaf geeft achtergronden weer van dit proces. De voorgenomen herindeling die eruit volgde, is nu een fait accompli en uitgangspositie voor dit herindelingsontwerp.

1.2 Doel en totstandkoming herindeling

Een beschrijving van de centrale doelstelling. Een nieuwe gemeente als stip op de horizon. Essentieel is de publieke waarde: wat moet tot stand worden gebracht door bestuur, organisatie en de gemeenschap zelf?

1.3 Uitgangspunten

Dit zijn de leidende thema's die gelden in dit ontwerp. De toegepaste logica leidt op een navolgbare manier tot conclusies.

1.4 Leeswijzer

Vooruitblik naar het rapport.

2. Situatiebeschrijving individuele gemeenten (*voorbeeld: Wijdmeren en Hilversum*)

2.1 Gemeente Hilversum

De gemeente is de 'grotere' partner in de voorgenomen fusie. Hier worden geschetst: ligging, bevolking, bestuur, gemeentelijk apparaat. We schetsen de bestuurskracht die de bestaande gemeente heeft om de bestaande ambities, opgaven en uitdagingen aan te kunnen gaan.

2.2 Gemeente Wijdmeren

Deze gemeente is de 'kleinere' partner. Ook hier gaan we in op de ligging, bevolking, bestuur en gemeentelijk apparaat. Ook hier schetsen we de bestuurskracht die de bestaande gemeente heeft om de bestaande ambities, opgaven en uitdagingen aan te kunnen gaan.

2.3 Financiële aspecten van de gemeenten

Belangrijk onderdeel van de beschrijving in deze fase is de financiële positie van de gemeenten, temeer daar de provincie gedurende het herindelingsproces preventief toezicht hanteert. Het financiële beeld vormt dus een '0-meting'.

3. Context en onderbouwing herindeling

3.1 Landelijke ontwikkelingen

Diverse landelijke ontwikkelingen grijpen in op het huidige en toekomstige functioneren van gemeenten. Een aantal in het oog springende trends die doorwerken naar de betrokken gemeenten worden hier omschreven.

3.2 Regionale ontwikkelingen

De gemeenten liggen in de regio Gooi- en Vechtstreek. Hier schetst het rapport de huidige regionale context en ontwikkelingen op lange termijn en middellange termijn. Het gaat hierbij ook om de beoogde ontwikkelingen met deze herindeling(en).

3.3 Onderbouwing voor de samenvoeging.

Dit is een essentiële paragraaf waarin de samenvoeging wordt beredeneerd vanuit de bovengeschetste landelijke en regionale ontwikkelingen, bestuurskracht en financiën. Bestuurskracht is essentieel om de ambities, opgaven en uitdagingen aan te gaan; om meerwaarde te bieden aan gebied en gemeenschap. Herindeling is zonder meer een sterke manier om meer bestuurskracht te genereren. Desalniettemin is het een zwaar middel dat goed moet worden gelegitimeerd.

4. De nieuwe gemeente

4.1 Visie op en ambities van de nieuwe gemeente

Wat voor gemeente willen we dat er straks zal zijn? Hier wordt een beeld geschetst van de komende gemeente, in termen van de publieke waarde die wordt toegevoegd door de nieuwe bestuurlijke en ambtelijke constellatie.

4.2 Aandachtspunten

Een toekomstperspectief bevat niet alleen ambities, maar ook uitdagingen. Deze paragraaf bevat een opsomming daarvan.

4.3 Organisatie en personele aspecten

De gemeentelijke organisaties worden samengevoegd tot een nieuwe eenheid. Dit is een ingrijpend proces; zeker voor de mensen die er werken. Deze paragraaf gaat in op de formatie-aspecten. Aandachtspunt bij Blaricum en Laren is de huidige fusie-organisatie BEL met Eemnes. Dit is een complex onderwerp. Blaricum en Laren gaan samen verder met de gemeente Huizen in één gemeente. Daarbij kan sprake zijn van ontvlechting van de huidige BEL-fusieorganisatie of bijvoorbeeld de opzet van een nieuwe organisatie van de nieuwe gemeente met Eemnes als 'inlener' in een centrumconstructie.

4.4 Financiële aspecten en gevolgen

De financiële paragraaf gaat in op de balansen en begrotingen van betrokken gemeenten. Ook wordt aandacht besteed aan (eigen) inkomsten, weerbaarheid en komende ontwikkelingen met mogelijke risico's. Nadat het herindelingsontwerp is vastgesteld; geldt preventief financieel toezicht door de provincie.

5. Toetsing van de herindeling

5.1 Criteria ministerie van BZK

Bij een herindeling worden toetsingscriteria gehanteerd zoals door het ministerie van BZK is vastgelegd in het Beleidskader. Het ministerie van BZK hanteert de volgende criteria: draagvlak, interne samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, duurzaamheid, evenwichtige regionale verhoudingen. Deze criteria worden stuk voor stuk belicht. Daarbij zij aangetekend dat 'draagvlak' niet inhoudt dat er unanieme steun in de betrokken gemeenteraden moet zijn; draagvlak is ook een zaak van de bevolking én de regio als geheel. De regionale benadering is van groot belang; maatschappelijke opgaven en de beantwoording daarvan spelen zich steeds meer op een groter, regionaal schaalniveau af.

5.2 Criteria provincie Noord-Holland

Naast landelijke criteria hanteert de provincie Noord-Holland voor de bestuurskracht van gemeenten eigen criteria, die worden genoemd in het beleidskader 'Bestuurskrachtige regio's in Noord-Holland'. Een gemeente is bestuurskrachtig als zij haar wettelijke taken adequaat uitvoert, naar behoren bijdraagt aan regionale opgaven, lokale wensen weet te vertalen in eigen ambities en deze realiseert, in kan spelen op wensen en ambities van andere overheden, en de uitvoering van al haar taken effectief en efficiënt organiseert en hierop ook regie houdt. De nieuw te vormen gemeente wordt getoetst aan deze inhoudelijke criteria. Daarnaast hanteert Noord-Holland procescriteria ten aanzien van de herindeling: grote zorgvuldigheid, kijkend naar de regionale context. In de notitie 'Herijking beleid gemeentelijke herindelingen' van 2009 staat nog een aantal uitgangspunten, zoals de rond de modererende rol van de provincie en de betrokkenheid van andere belanghebbende gemeenten.

5.3 Conclusie toetsing

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt de voorgenomen herindeling naast het toetsingskader gelegd. Daar volgt een conclusie uit over de legitimiteit en haalbaarheid van de herindeling.

6. Vervolgstappen

6.1 Ter inzagelegging herindelingsontwerp

Hier wordt het proces geschetst wat na vaststelling met het herindelingsontwerp gebeurt.

6.2 Van herindelingsontwerp naar herindelingsadvies

Hier wordt het proces erna geschetst; aan de hand van wettelijke eisen en termijnen.

Bijlagen:

- I. Detailkaart grenzen nieuwe gemeente
- II. Chronologie besluitvorming en documenten
- III. Conclusies eerdere onderzoeken
- IV. Logboeken maatschappelijk draagvlak
- V. Overzicht verbonden partijen
- VI. Specificatie maatstaf herindeling en wijziging algemene uitkering
- VII. Verslagen open overleg

1.6 Omzetten herindelingsontwerp in herindelingsadvies

Het concept-herindelingsontwerp wordt door het college van Gedeputeerde Staten vastgesteld tot herindelingsontwerp. Het college van Gedeputeerde Staten stuurt het ontwerp naar de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten. Die leggen het ontwerp binnen twee weken ter inzage voor aan inwoners en andere belanghebbenden. Vervolgens hebben zij acht weken de tijd om reageren. Binnen drie maanden nadat de gemeenten het ontwerp hebben ontvangen, delen zij hun zienswijzen mee aan het college van Gedeputeerde Staten.

De provincie verwerkt de reacties van de gemeenten, inwoners en belanghebbenden. De zienswijzen worden becommentarieerd en mogelijk verwerkt dan wel (in ieder geval bij feitelijke onjuistheden) overgenomen. Indien een zienswijze niet wordt overgenomen, wordt dit onderbouwd. Wij ondersteunen de provincie in een toetsende en adviserende rol.

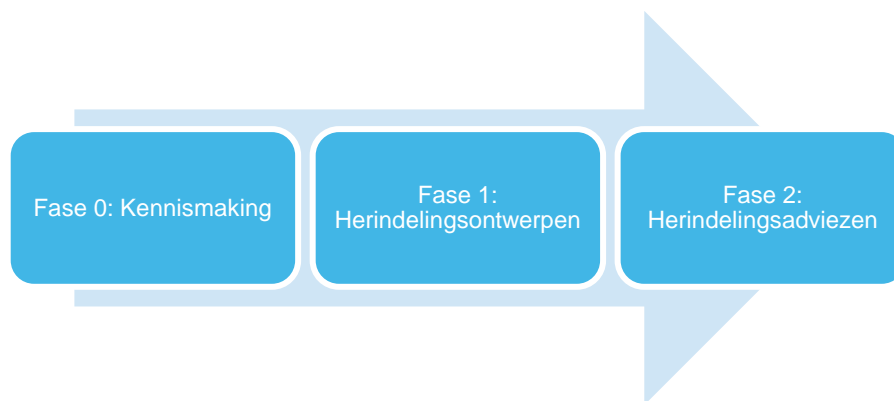
Het geheel wordt verwerkt tot een concept-herindelingsadvies dat door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld tot voorstel van herindelingsadvies. Berenschot zal de provincie in het schrijven van het advies actief ondersteunen. Toetsend en adviserend, maar ook redactioneel. Provinciale Staten behandelen dit voorstel van advies en stellen het vast. Dat wordt daarna aan de minister van BZK gestuurd. Het herindelingsadvies wordt door de minister getoetst aan het vigerende beleidskader. Als het voorstel positief wordt beoordeeld, wordt een voorstel voor een herindelingswet opgesteld.

2. Plan van Aanpak

2.1 Stappenplan

Onderstaand stappenplan is geschreven vanuit het perspectief van één herindeling. Voor deze opdracht geldt dus feitelijk dit stappenplan, en dat twee keer.

In ons stappenplan onderscheiden wij drie fases:



2.1.1 Fase 0: Kennismaking

Doel

Het doel van deze fase is om persoonlijk kennis te maken met gedeputeerde Van der Hoek en de betrokken provinciale medewerkers en om een gezamenlijk beeld te creëren rondom het traject, de rolverdeling, verantwoordelijkheden, verwachtingen, aandachtspunten en planning (zie ook paragraaf 1.5.3).

Activiteiten

1. Bijeenkomst met kernteam Berenschot en de provinciale medewerker(s) die zich met de herindelingstrajecten bezighoudt(en)
2. Bijeenkomst met kernteam Berenschot, de betrokken provinciale medewerkers en gedeputeerde Van der Hoek

Resultaten

- Vastgestelde taakverdeling
- Werkafspraken tussen kernteam Berenschot en de betrokken provinciale medewerkers
- Vastgestelde planning
- Inzicht in politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke gevoeligheden en aandachtspunten die van belang zijn bij het opstellen van de herindelingsontwerpen.

2.1.2 Fase 1: Herindelingsontwerpen

Doel

Het doel van deze fase is om op basis van een uitgebreide documentstudie en consultaties van de betrokken partijen te komen tot twee concept herindelingsontwerpen voor Hilversum/Wijdemerem en voor Blaricum/Huizen/Laren. Deze documenten worden uiterlijk 1 juli 2018 opgeleverd.

Activiteiten

3. Documentstudie

Het doel van de documentstudie is drieledig. Ten eerste maken wij op basis van de beschikbare documenten een 'foto' van de huidige situatie in de individuele gemeenten (hoofdstuk 2 in het herindelingsontwerp). Daarbij hebben de voorgenomen herindelingen van Hilversum/Wijdemerem en Blaricum/Huizen/Laren een lange voorgeschiedenis. De inhoud van eerder verschenen rapporten en adviezen krijgen een plaats in het herindelingsontwerp. Het tweede doel van de documentstudie is daarom om de onderbouwing van de voorgenomen herindelingen scherp op te schrijven. Hierbij krijgen de landelijke en regionale context waarin deze herindelingen plaatsvinden ook een plek (hoofdstuk 3). Tot slot vormt de documentstudie een basis voor de consultaties met stakeholders over de visie, ambities en aandachtspunten van de nieuwe gemeente. De in documenten en gesprekken opgehaalde informatie zal uiteindelijk landen in hoofdstuk 4. In onze documentstudie komen onder andere aan de orde: Eerder verschenen rapporten en adviezen (bestuurskrachtonderzoek van Deloitte, rapport van de verkenner Jansen en Te Grotenhuis, rapport van Winsemius, advies van GS aan de minister van BZK).

- Verslagen van het door GS gevoerde open overleg met de colleges van B&W en de raden in het kader van de provinciale Arhi procedure.
- Feiten over de sociaal-maatschappelijke, ruimtelijke, economische, organisatorische en financiële kenmerken van de individuele gemeenten uit bronnen van de gemeenten en onafhankelijke bronnen, zoals het CBS en het Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meerjarenbegroting en realisaties individuele gemeenten.
- Inventarisatie verbonden partijen van de individuele gemeenten.
- Landelijke ontwikkelingen omtrent de Wet arhi¹

4. Consultaties

Een sterke nieuwe gemeente ontstaat niet zomaar. De raden, colleges en ambtelijke organisaties, maar niet in de laatste plaats de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties in het gebied staan daarvoor samen aan de lat. En ook de buurgemeenten zullen zich anders tot de nieuwe gemeente moeten gaan verhouden. Om tot een gedragen

¹ De minister van BZK heeft aangegeven het beleidskader gemeentelijke herindeling te willen herzien. Haar streven is om het aangepaste Beleidskader tweede helft 2018 aan de Kamer toe te sturen.

herindelingsontwerp te komen is het dan ook van belang om al deze stakeholders goed te betrekken. Door middel van (groeps)interviews en bijeenkomsten brengen wij in beeld wat de wensen en verwachtingen ten aanzien van de nieuwe gemeente zijn, en waar belangrijke aandachtspunten liggen. In de interviews hanteren we een vaste gespreksthemalist. Daardoor worden gesprekken onderling vergelijkbaar.

Wij organiseren de volgende consultaties:

- a) 5 gesprekken met de betrokken colleges.
- b) Groepsgesprek met de MT's van de ambtelijke organisaties
- c) 4 gesprekken met de ondernemingsraden
De OR'en van de betrokken gemeenten hebben adviesrecht, omdat de besluitvorming gevolgen heeft voor het personeel van de gemeente. Vooruitlopend op de formele betrokkenheid van de bijzondere ondernemingsraad (BOR), is het van belang om de OR'en vroegtijdig te betrekken bij het herindelingsontwerp. Hierin komen immers ook de personele aspecten van de nieuwe gemeente aan de orde.
- d) 5 sessies met gemeenteraden
Het doel is om met elke gemeenteraad een sessie te organiseren waarin zij hun opvattingen, suggesties en aandachtspunten voor het herindelingsontwerp mee te geven. Idealiter organiseren wij tevens een gezamenlijke sessie voor de raden van de herindelende gemeenten, waarin zij samen richting kunnen geven aan de visie en ambities van de nieuwe gemeenten.
Gezien het feit dat de herindelingen door de betrokken gemeenteraden, met uitzondering van de raad van Hilversum, niet gewenst zijn, is de medewerking van de raden aan deze sessies niet zeker.
- e) Gesprekken met 3 buurgemeenten
Bijvoorbeeld: Gooise Meren, Weesp en Eemnes, vanwege het grote aantal samenwerkingsverbanden met de fuserende gemeenten (incl. BEL-samenwerking)
NB: deze buurgemeenten zijn voor beide herindelingsprocessen relevant.
- f) Gesprek met de gedeputeerde van de provincie
De provincie is opdrachtgever, maar ook stakeholder. Vanuit die rol willen wij ook de provincie interviewen.
- g) Gesprekken met 2 samenwerkingsverbanden
Bijvoorbeeld de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi en Vechtstreek (OFGV), waar alle bij de twee herindelingen betrokken gemeenten deel van uitmaken, en Regio GV, waarnaast de vijf herindelende gemeenten ook de gemeenten Eemnes Gooise Meren, Weesp deel van uitmaken.
- h) 3 groepsgesprekken met maatschappelijke organisaties (+/- 15 organisaties per keer) gericht op de domeinen:
 - Ruimte, wonen en economie
 - Sociaal domein en onderwijs
 - Sport, kunst, cultuur en recreatieNB: Veel van deze organisaties zullen regionaal georiënteerd zijn. Beide herindelingsprocessen zijn voor hen dan relevant. Om niet teveel beslag te leggen op hun tijd, stellen we voor om – als dit na de selectie van de organisaties het geval blijkt

te zijn – in elke sessie beide herindelingen aan bod te laten komen. Met behulp van een goede agenda en strakke voorbereiding moet dat onzes inziens mogelijk zijn.

- i) 2 groepsgesprekken met het bedrijfsleven (+/- 15 bedrijven per keer) 1 gericht op lokale ondernemers (MKB georiënteerd op de herindelende gemeenten zelf) en 1 gericht op het regionale bedrijfsleven (bredere oriëntatie)

NB: Voor regionaal georiënteerde bedrijven zijn beide herindelingsprocessen relevant. Om niet teveel beslag te leggen op hun tijd, stellen we voor om in deze sessie beide herindelingen aan bod te laten komen. Met behulp van een goede agenda en strakke voorbereiding moet dat onzes inziens mogelijk zijn.

- j) 5 inloopavonden voor inwoners

In elk van de gemeenten organiseren wij een inloopavond voor inwoners, waar zij in de gelegenheid zijn om hun opvattingen, suggesties en aandachtspunten voor het herindelingsontwerp mee te geven.

Tijdens het startgesprek met de opdrachtgever zullen wij dit voorstel bespreken en indien nodig aanpassen.

5. Toetsing

Op basis van de documentstudie en de consultaties met de verschillende stakeholders toetsen wij de voorgestelde samenvoeging van Hilversum/Wijdmeren en Blaricum/Huizen/Laren aan de criteria van het 'Beleidskader gemeentelijke herindeling' (draagvlak, samenhang/dorps- en kernenbeleid, bestuurskracht, evenwichtige regionale verhoudingen, duurzaamheid) en aan de aanvullende provinciale criteria.

6. 'Concept concept' herindelingsontwerpen bespreken met de gedeputeerde

Op basis van de verzamelde informatie stellen wij twee concept herindelingsontwerpen op. Deze documenten (de 'concept concepten') bespreken wij met de gedeputeerde. Dit gesprek bereiden wij voor met de provinciale medewerker. Op basis van het commentaar passen wij de documenten aan.

7. Opleveren concept herindelingsontwerpen

8. Vaststelling herindelingsontwerpen door GS

Resultaten

- Een concept herindelingsontwerp voor de herindeling Hilversum/Wijdmeren, van dusdanige kwaliteit dat deze zonder amendering aan het college van GS kan worden voorgelegd ter vaststelling.
- Een concept herindelingsontwerp voor de herindeling Blaricum/Huizen/Laren, van dusdanige kwaliteit dat deze zonder amendering aan het college van GS kan worden voorgelegd ter vaststelling.
- Het herindelingsontwerp zal professioneel worden opgemaakt en vormgegeven.

2.1.3 Fase 3: Herindelingsadviezen

Doel

Het doel van fase 3 is om van een herindelingsontwerp te komen tot een concept herindelingsadvies, waarin de binnengekomen zienswijzen zijn afgewogen en verwerkt.

Activiteiten

9. Reacties geven op binnengekomen zienswijzen
Nadat GS het herindelingsontwerp hebben vastgesteld, wordt deze gedurende acht weken ter inzage gelegd. Gedurende deze termijn kunnen belanghebbenden een zienswijze over het ontwerp indienen (Wet arhi, art. 5 lid 2). Afhankelijk van het aantal ingekomen zienswijzen en de thematiek en de vraagstukken die in de zienswijzen aan de orde komen, kunnen wij ervoor kiezen om de reactie op de zienswijzen inhoudelijk te clusteren. Hierin stemmen wij nauw af met de betrokken provinciale medewerkers. De ingekomen zienswijzen plus deze concept reacties bundelen wij in een reactienota. In deze nota staan tevens het aantal ingekomen zienswijzen in totaal en per gemeente. De reactienota wordt onderdeel van het herindelingsadvies.
10. Verwerken van zienswijzen in het herindelingsadvies
Het kan zijn dat de ingekomen zienswijzen aanleiding geven om het herindelingsontwerp aan te passen. Deze tekstwijzigingen leiden uiteindelijk tot het concept herindelingsadvies.
11. Bespreken concept herindelingsadvies met de gedeputeerde
Dit gesprek bereiden wij voor met de provinciale medewerker. Op basis van commentaar van de gedeputeerde worden nog laatste aanpassingen gedaan.
12. Opleveren concept herindelingsadvies
Het concept herindelingsadvies wordt samen met de reactienota zienswijzen opgeleverd aan GS.

Resultaten

- Een concept herindelingsadvies inclusief reactienota zienswijzen voor de herindeling Hilversum/Wijdmeren, van dusdanige kwaliteit dat deze zonder amendering aan het college van GS kan worden voorgelegd ter vaststelling.
- Een concept herindelingsadvies inclusief reactienota zienswijzen voor de herindeling Blaricum/Huizen/Laren, van dusdanige kwaliteit dat deze zonder amendering aan het college van GS kan worden voorgelegd ter vaststelling.

2.2 Risico's en mitigerende maatregelen

Risico	Maatregel
We zijn bij de start meer tijd kwijt dan verwacht om medewerking van betrokkenen te krijgen, en lopen daarom uit in de planning.	Wij overleggen met de opdrachtgever over wat de voorkeur heeft: het creëren van betrokkenheid (en daarmee uitlopen in de planning) of het halen van de planning. We maken afspraken over hoeveel de planning eventueel kan uitlopen en wat 'harde' deadlines zijn die gehaald moeten worden.
De betrokken gemeenten verlenen geen medewerking.	Uiteraard is medewerking van de gemeenten sterk gewenst. Wij zullen dan ook alles doen om hen bij het proces te betrekken (zie ook paragraaf 1.5.3). Mochten 1 of meer gemeenten echt niet mee willen werken, stellen wij het concept herindelingsontwerp zonder hun inbreng op.
Maatschappelijke organisaties en/of bedrijfsleven zijn niet beschikbaar voor consultaties.	Over het algemeen zien wij dat maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven meewerken aan dergelijke trajecten, omdat het hen de mogelijkheid biedt invloed uit te oefenen. Door ze actief uit te nodigen, is het ons in andere trajecten altijd gelukt om een waardevol gesprek te voeren.
Inwonersavonden worden niet bezocht of gebruikt als 'demonstratieavonden' waar tegenstanders van de herindeling hun ongenoegen uiten.	Herindelingen roepen veel emoties op, bij raadsleden maar ook bij burgers. Tegenstanders zouden de inwonersavonden kunnen aangrijpen om hun ongenoegen te uiten. Het is in het belang van het traject om ruimte te bieden voor emoties, zonder dat de 'schreeuwers' de overhand krijgen. Onze adviseurs zijn zeer ervaren in het begeleiden van dergelijke spannende avonden. Wanneer inwonersavonden slecht bezocht worden, kan dit er ook op duiden dat er weinig interesse voor het onderwerp bestaat. Zolang er duidelijke communicatie is en inwoners dus in staat gesteld zijn om te participeren, is een slecht bezochte avond niet per se een probleem voor het traject.
Ontvlechtingproblematiek BEL-gemeenten levert veel inhoudelijke en procesmatige vragen op.	De complexiteit van de ambtelijke fusie-organisatie waar één deelnemende gemeente niet betrokken is in de herindeling en een niet-deelnemende gemeente wel, vormt een serieus aandachtspunt. Berenschot

	<p>beschikt over brede expertise (ook op bedrijfsvoering) die kan worden ingezet. Ook hebben wij ervaring in de (bestuurlijke, financiële en bedrijfsmatige) advisering van dergelijke specifieke organisaties.</p>
<p>GS besluiten de arhi-procedure te stoppen of te wijzigen, wat gevolgen heeft voor het opstellen van één of beide concept herindelingsontwerpen en/of herindelingsadviezen.</p>	<p>In overleg met de opdrachtgever bekijken wij op welke wijze de opdracht moet worden aangepast. Ook kan de opdrachtgever ertoe besluiten de opdracht te beëindigen.</p>

2.3 Planning met beslismomenten

In de volgende figuur is de planning schematisch weergegeven:

