

Vergaderjaar 2020–2021

**35 620**

## **Samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 januari 2021

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken waartoe de fracties van de VVD, het CDA, GroenLinks, de SP, de ChristenUnie en de SGP inbreng hebben geleverd. De verschillende vragen die zijn gesteld, worden hierna beantwoord in de volgorde waarin de inbreng is geleverd.

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
1. Inleiding	1
2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies	2
3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling	2
4. Naamgeving	7

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Deze samenvoeging is een initiatief van de hiervoor genoemde gemeenten.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de het voorliggende wetsvoorstel over de herindeling van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint-Hubert en Sint Anthonis. Deze leden constateren dat er in de niet bij de herindeling betrokken gemeenten Grave zorgen zijn.

De leden van de SP-fractie hebben het voornemen tot herindeling gelezen en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben onder dankzegging kennisgenomen van voorliggend voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis. Genoemde leden zijn door de heldere motivering ervan overtuigd dat sprake is van een goed en zorgvuldig proces waarbij sprake is van lokaal bestuurlijk, maatschappelijk en regionaal bestuurlijk draagvlak. De leden van de ChristenUnie-fractie spreken de hoop uit dat de samenvoeging van gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis bijdraagt aan de bloei van de gemeenschap in deze gemeenten en wensen bewoners en bestuurders daarbij veel succes.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben vragen over het achterwege laten van de gemeenten Grave bij de voorgenomen herindeling.

## **2. Voorgeschiedenis en totstandkoming herindelingsadvies**

De leden van de CDA-fractie constateren, dat het voorliggende wetsvoorstel gebaseerd is op het herindelingsadvies van de betrokken gemeenten en de positieve zienswijze daarop van gedeputeerde staten van de provincie Noord Brabant van 30 juni 2020. In de memorie van toelichting wordt bij herhaling verwezen naar het herindelingsadvies. Daarom zijn deze leden van mening dat het niet juist is, dat het herindelingsadvies met de bijbehorende documenten en de zienswijze van de provincie niet als bijlagen zijn opgenomen bij de memorie van toelichting. Deze leden verzoeken de regering het herindelings-advies met de bijbehorende documenten en de zienswijze van de provincie alsnog als bijlagen op te nemen bij de nota naar aanleiding van het verslag.

*Het herindelingsadvies en de zienswijze van gedeputeerde staten zijn gericht aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en maken als zodanig geen onderdeel uit van het wetsvoorstel. Sinds 2017 worden deze stukken niet meer met het betreffende wetsvoorstel gezonden maar in aanvulling op de beschikbaarstelling via gemeenten en provincies, op [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) gepubliceerd. Op de eerste pagina van de memorie van toelichting is in een voetnoot een link opgenomen naar de vindplaats van het herindelingsadvies. Achtergrond van de nieuwe werkwijze is dat het meezenden van deze documenten in fysieke vorm – die in de loop der jaren omvangrijker zijn geworden en mede door de bijlage soms wel honderden pagina's betreffen – op verschillende momenten in het wetgevingsproces leidt tot een papierproductie die niet past in het streven van de rijksoverheid om papierverspilling tegen te gaan. Omdat de leden van de CDA-fractie te kennen geven deze stukken toch graag te ontvangen, stuur ik bij deze als bijlagen mee de documenten, zoals deze door de gemeenten en provincie bij mij zijn aangeleverd<sup>1</sup>.*

## **3. Toets aan het Beleidskader gemeentelijke herindeling**

### **3.1. Draagvlak**

De leden van de fractie van de SP vragen of er nader kan worden ingegaan op de vraag waarom er geen referendum in de deelnemende gemeenten is gehouden.

*Het is op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling primair aan het gemeentebestuur om te bepalen hoe het maatschappelijk draagvlak voor een herindeling wordt onderzocht. Voor de beoordeling*

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*van het maatschappelijk draagvlak is niet vereist dat een referendum heeft plaatsgevonden. Het is steeds aan de betrokken gemeentebesturen zelf om te bepalen op welke wijze zij tot oordeelsvorming en besluitvorming overgaan daarmee rechtdoend aan de vertegenwoordigende functie die de gemeenteraad uitoefent. Op basis van verschillende methoden die in de memorie van toelichting en in het herindelingsadvies zijn beschreven, zoals bijvoorbeeld het houden van bewonersavonden of het ontwikkelen van een online platform waar inwoners hun suggesties kwijt kunnen over de herindeling, zijn de gemeenten van oordeel dat het maatschappelijk draagvlak voor deze herindeling voldoende is.*

### *3.2. Bestuurskracht*

De leden van de SP-fractie vragen of er nader gereflecteerd kan worden over de vraag hoe het kan dat er meer bestuurskracht bij de gemeenten nodig is? Waarom waren zij eerder wel en nu niet meer in staat de taken voor hun inwoners uit te voeren? Welke taken kunnen zij niet meer uitvoeren?

*Met de voortdurend veranderende samenleving, veranderen ook de maatschappelijke opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien. Onderdeel van die veranderingen zijn dat het takenpakket waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn, substantieel is gegroeid. Gemeenten willen in hun werkwijzen en organisatie meebewegen met veranderende omstandigheden; soms achten zij een herindeling daarbij de beste oplossing voor hun inwoners. Het aanwijzen van specifieke taken die gemeenten dan zonder herindeling niet meer zouden kunnen uitvoeren, is niet eenvoudig. Doorgaans is de constatering namelijk dat voor het geheel aan taken de gemeente onvoldoende bestuurskrachtig is. Wanneer er slechts op een enkele taak versterking noodzakelijk is, kan dit vaak ook met samenwerking worden opgevangen.*

### *3.3. Regionale samenhang; de positie van Grave*

De leden van de VVD-fractie merken op dat tot de regio het «Land van Cuijk» ook de gemeente Grave hoort. Deze gemeente heeft besloten om zich niet bij het herindelingsproces aan te sluiten, maar op termijn wordt dit niet uitgesloten. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de bestuurskracht van de gemeente Grave. In hoeverre laat die bestuurskracht en de financiële situatie van deze gemeente het toe dat Grave zelfstandig blijft? Zij vragen de regering daar de gevolgen van het faillissement van de scheepswerf voor de gemeente bij te betrekken. Zie daarvoor de brief van 20 december 2020 van de fracties van het CDA, Verenigd Progressief Grave, D66 en Liberaal LVC Grave. Overigens vragen de leden van de VVD-fractie om in het kader van dit wetsvoorstel in te gaan op de inhoud van deze brief, opdat deze leden die reactie bij hun oordeelsvorming over het wetsvoorstel kunnen betrekken.

*De VVD-fractie vraagt de regering om in te gaan op de bestuurskracht van Grave. In het meest recente onderzoeksrapport «Verkenning samenwerking Land van Cuijk» uit 2017 oordeelde onderzoeksbureau Berenschot dat de urgentie om de bestuurskracht van Grave te verbeteren «nu reeds stevig, op termijn groot» is. Van de vijf gemeenten in de regio «Land van Cuijk» wordt de bestuurskracht van Grave het slechtst beoordeeld. Uit het rapport komt daarnaast het beeld naar voren dat de bestuurscultuur van Grave wordt gekenmerkt door wantrouwen en blokvorming en het strategisch vermogen gering is. Ook wordt geconcludeerd dat de ambtelijke fusie met Cuijk en Mill en Sint Hubert de gemeente veel continuïteit heeft geboden. De financiële positie van Grave wordt in het rapport als ruim voldoende beoordeeld.*

*Het beeld dat Berenschot in 2017 schetst van een gemeente waarin de bestuurskracht te wensen over laat en de bestuurscultuur wordt gekenmerkt door wantrouwen en blokvorming herkent de regering in de voorvallen die afgelopen maanden hebben plaatsgevonden. Daarnaast onderkent de regering de signalen uit de brief van de oppositie dat de bestuurlijke situatie in Grave zorgelijk is en de verhoudingen binnen de gemeenteraad en tussen raad en college verstoord zijn. Meerdere conflicten en de constante blokvorming in de raad van Grave (coalitie met 8 zetels voor zelfstandigheid en een oppositie met 7 zetels voor herindeling) hebben het functioneren van het gemeentebestuur en het democratisch proces stevig op de proef gesteld en ook een inwonerraadpleging is mede hierdoor niet van de grond gekomen.*

*Tijdens de indiening van het onderhavige wetsvoorstel bij de Tweede Kamer leek de bestuurlijke situatie in Grave te normaliseren, evenals de relatie tussen Grave en de Stuurgroep Land van Cuijk. Een dienstverleningsovereenkomst tussen Grave en het Land van Cuijk lag in het verschiet, waarmee de continuïteit van de ambtelijke dienstverlening aan de inwoners van Grave geborgd zou zijn. Dit alles overziend was de regering, in lijn met het herindelingsbeleid, van mening dat het besluit van de gemeente Grave om niet deel te nemen aan de herindeling gerespecteerd diende te worden en de herindeling tussen de vier andere gemeenten doorgang kon vinden. Het herindelingsadvies van de vier gemeenten voldeed in de ogen van de regering aan de criteria uit het beleidskader. Door de situatie rond Grave viel echter af te dingen op de duurzaamheid van de herindeling (onderdeel van het criterium regionale samenhang uit het beleidskader gemeentelijke herindeling 2018, hierna «beleidskader»), maar dit punt werd voldoende gemitigeerd door de op handen zijnde dienstverleningsovereenkomst tussen Grave en de nieuw te vormen gemeente.*

*De regering is nog steeds van mening dat deze herindeling doorgang kan vinden en voldoet aan de criteria uit het beleidskader. Het betreft vier gemeenten die de nadrukkelijke wens hebben om per 1 januari 2022 als één gemeente verder te gaan en daarmee na jaren van bestuurlijke samenwerking en ten dele ook ambtelijke samenwerking de stap naar een herindeling te zetten. Dat staat bij het voorliggende wetsvoorstel voorop. Daarbij sluit de regering niet de ogen voor de nieuwe feiten die na indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aan het licht zijn gekomen over de «achterblijvende» gemeente Grave. Hiermee bedoelt de regering het feit dat de financiële situatie van de gemeente in korte tijd is verslechterd, de begroting van Grave door de provincie is afgekeurd en de gemeente per 1 januari 2021 onder preventief financieel toezicht van de provincie is geplaatst. Hiermee is ook de dienstverleningsovereenkomst tussen Grave en de nieuwe gemeente Land van Cuijk onder druk komen te staan. Deze dienstverleningsovereenkomst is belangrijk om de continuïteit van de dienstverlening aan inwoners, die eerst werd geborgd binnen de ambtelijke fusieorganisatie van Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert, te blijven waarborgen.*

*Het feit dat Grave voor ambtelijke slagkracht nagenoeg volledig afhankelijk is van de nieuwe gemeente Land van Cuijk is in algemene zin niet problematisch. Meerdere gemeenten kennen een vergelijkbare constructie. De regering ziet echter (op basis van de nieuw aan het licht gekomen feiten) dat de dienstverleningsovereenkomst tussen Grave en de nieuwe gemeente in wording onder financiële druk komt te staan en mede hierdoor ook een hypotheek legt op de bestuurlijke relatie tussen Grave en de nieuwe gemeente in wording. De vraag die hierdoor wordt opgeroepen is of Grave in staat is om de dienstverleningsovereenkomst en de relatie die hiervoor nodig is met de nieuwe gemeente Land van*

*Cuijk, goed te managen. In combinatie met het feit dat Grave onder financieel toezicht van de provincie staat is het de vraag in hoeverre de gemeente Grave in de nabije toekomst invulling kan geven aan haar bestuurlijke en financiële zelfstandigheid. Hiermee geeft de regering echter geen oordeel over de bestuurlijke zelfstandigheid van Grave op de langere termijn. De regering heeft hier – evenals de provincie – wel zorgen over, maar het is nog niet aangetoond dat er sprake is van evidente bestuurskrachtproblematiek waarvoor de gemeente zelf geen oplossing kan vinden. Het is namelijk ook mogelijk dat, met begeleiding van de provincie of externe deskundigen, de financiële en bestuurlijke situatie van Grave verbetert waardoor de gemeente weer op een goede manier invulling kan geven aan haar bestuurlijke zelfstandigheid. Conform het Beleidskader gemeentelijke herindeling is voor een interventie vanuit de provincie of het rijk pas aanleiding wanneer de eigen oplossingen van de gemeente zijn uitgeput en geen soelaas hebben geboden. Hiervan is op dit moment nog geen sprake.*

*Zoals gezegd is de regering – met de provincie – van mening dat uitstel van deze herindeling onwenselijk en niet zinvol is. Onwenselijk omdat de regering vindt dat uitstel geen recht doet aan de inspanningen van de vier andere gemeenten en hun inwoners. Er is alles aan gedaan door de vier gemeenten om Grave bij de herindeling te betrekken en naar de mening van de regering mag de situatie in Grave nu niet tot obstructie van het lopende herindelingsproces leiden. De regering acht uitstel niet zinvol omdat dit de vijf gemeenten terugwerpt naar een situatie waarin zij opnieuw met elkaar aan tafel moeten, terwijl Grave heeft aangegeven zelfstandig te willen blijven. Eén Land van Cuijk is voor de vijf gemeenten een gepasseerd station. De gemeenten dwingen om weer met elkaar om tafel te gaan zal met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet leiden tot een beter proces en resultaat, zeker gezien de bestuurlijke situatie in Grave en de verslechterde bestuurlijke verhoudingen tussen de vier gemeente en Grave. Uitstel leidt tot frustratie van een kwalitatief goed herindelingsproces. Doorgang van deze herindeling daarentegen leidt tot een sterke nieuwe gemeente waarop een eventuele latere toevoeging van de gemeente Grave weinig impact zal hebben. De herindeling dient in de ogen van de regering daarom doorgang te vinden.*

Bij het onderhavige voorstel voor herindeling is het aspect «duurzaamheid» van een herindeling aan de orde. Waarom zou deze herindeling niet met een jaar uitgesteld kunnen worden? Dat geeft de gemeente Grave de gelegenheid om een referendum te organiseren. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nog eens in te gaan op het aspect van duurzaamheid van de onderhavige herindeling en daarbij de volgende vragen te betrekken. Wat zijn de nadelen van een jaar uitstel voor de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis? In hoeverre is de nieuwe gemeente Land van Cuijk duurzaam zonder de gemeente Grave? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

*Gelet op het voortraject, waarin Grave ruim de tijd heeft gehad om een referendum te organiseren, vindt de regering het geen recht doen aan de inspanningen van de vier herindelingsgemeenten als de herindeling zou worden uitgesteld in afwachting van een mogelijke volksraadpleging en de mogelijke conclusies die de gemeenteraad hieraan verbindt. De vier gemeenten hebben er alles aan gedaan om Grave bij deze herindeling te betrekken en hebben al langer het gevoel belemmerd te worden door Grave in hun herindelingsvoornemen. Zij hebben daarom uiteindelijk een zeer redelijke deadline gesteld aan Grave om een besluit over toetreding tot het herindelingsproces te nemen. Naar het oordeel van de regering is het negatieve effect van uitstel van de herindeling groter dan het*

*mogelijke positieve effect. Bij uitstel worden vier gemeenten afgeremd in hun herindelingsvoornemen en bestuurskrachtversterking en worden ze gedwongen om weer in gesprek te gaan met een gemeente die duidelijk te kennen heeft gegeven zelfstandig te willen blijven. Dit zal niet ten goede komen aan de onderlinge verhoudingen en de kwaliteit van het verdere herindelingsproces. Bovendien is het zeer de vraag of uitstel leidt tot een andere uitkomst, aangezien dit afhankelijk is van de uitkomst van de volksraadpleging en vooral van de conclusies die de gemeenteraad van Grave hieraan verbindt. Bij het aspect «duurzaamheid» heeft de regering meegewogen dat naar verwachting Grave vanaf 1 januari 2022 nagenoeg volledig gebruik gaat maken van de ambtelijke organisatie van het Land van Cuijk en daarnaast (grotendeels) al deelneemt aan dezelfde samenwerkingsverbanden. Hierdoor is de impact van de eventuele latere invoeging van Grave op de organisatie en regionale verhoudingen beperkt.*

De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat de voorgestelde samenvoeging plaatsvindt op initiatief van de betrokken gemeenten zelf. De regering respecteert het besluit van de gemeente Grave om op dit moment bestuurlijk zelfstandig te blijven. Deze leden vragen hoe de regering de financiële positie van de gemeente Grave beoordeelt, nu de provincie Noord-Brabant de meerjarenbegroting 2021–2024 van Grave heeft afgekeurd. Ook vragen deze leden hoe de regering de zelfstandigheid van de gemeente Grave beoordeelt, als Grave naar verwachting vanaf 1 januari 2022 nagenoeg volledig gebruik zal gaan maken van de ambtelijke organisatie van de gemeente Land van Cuijk.

*De financiële positie van de gemeente Grave in combinatie met de eerder geconstateerde bestuurskrachtproblematiek beoordeelt de regering als zorgelijk. Zoals hierboven al aangegeven in het antwoord op de vraag van de VVD-fractie acht de regering het niet problematisch dat de gemeente Grave ambtelijk afhankelijk is van een andere gemeente (Land van Cuijk). Meerdere gemeenten kennen immers een vergelijkbare constructie. In het licht van de nieuwe feiten die na indiening van het wetsvoorstel aan het licht kwamen kan wel de vraag worden gesteld of Grave in staat zal zijn om de dienstverleningsovereenkomst en de relatie die hiervoor nodig is met de nieuwe gemeente Land van Cuijk, te managen en in hoeverre zij voldoende invulling kan geven aan haar bestuurlijke zelfstandigheid. Dit zal echter in de praktijk moeten blijken. Verder wordt verwezen naar de uitgebreide toelichting in reactie op de vergelijkbare vragen van de VVD-fractie.*

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering in haar reactie nader in te gaan op de positie van de gemeente Grave die (vooralsnog) zelfstandig verder gaat. Welke nadelige gevolgen kan de voorgenomen herindeling voor de gemeente Grave hebben? Kan de regering ook ingaan op de brief van de voltallige oppositie van de gemeente Grave die nadrukkelijk aandacht vraagt voor de (kwetsbare) positie van die gemeente?

*Wanneer de dienstverleningsrelatie tussen Grave en de nieuwe gemeente Land van Cuijk goed functioneert, zal de herindeling weinig gevolgen hebben voor de gemeente Grave, aangezien de dienstverlening aan de inwoners hiermee is geborgd. Gezien de nieuwe feiten die aan het licht zijn gekomen na indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is het echter niet zeker dat deze dienstverleningsconstructie goed van de grond zal komen. De continuïteit van de dienstverlening aan inwoners van Grave kan hierdoor onder druk komen te staan. In de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie is de regering uitgebreid ingegaan op de*

*nieuwe feiten die onder andere door de genoemde brief van de oppositie van Grave aan het licht zijn gekomen.*

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven of, indien uit de peiling in Grave een duidelijke wens naar voren komt tot aansluiting bij de op te richten gemeente Land van Cuijk, 2026 pas het eerste moment zal zijn dat deze aansluiting plaats zal kunnen vinden. Genoemde leden sluiten zich aan bij de oproep van de regering dat alle betrokken gemeenten, in het belang van continuering van de dienstverlening aan de inwoners van Grave, zich in dienen te spannen om hier tijdig goede afspraken over te maken. Zij onderschrijven eveneens dat de continuering van dienstverlening aan de inwoners van Grave primair de verantwoordelijkheid is van het gemeentebestuur van Grave.

*De vier herindelingsgemeenten hebben aangegeven dat zij 2026 als eerste mogelijkheid zien, zodat in de eerste bestuursperiode de aandacht volledig kan gaan naar het opbouwen van de nieuwe gemeente. In de ogen van de regering en de provincie Noord-Brabant is dit een begrijpelijke keuze.*

De leden van de SGP-fractie vragen of het, zowel vanuit het perspectief van de gemeente Grave als van de nieuwe gemeente Land van Cuijk, wenselijk en verstandig is om het besluit tot deelname van Grave uit te stellen. Hoe beoordeelt de regering opmerkingen van de gemeente in oprichting dat deelname van Grave onvermijdelijk is binnen een duurzame nieuwe situatie? En welk toekomstperspectief ziet de regering voor een zelfstandige gemeente Grave? Is dat een reële optie of is samengaan eigenlijk onvermijdelijk. Deze leden vragen daarbij de recente ontwikkelingen te betrekken van het niet goedkeuren van de begroting en moeizame afstemming over de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente in oprichting.

*Grave heeft – ook nadat Mill en Sint Hubert zich alsnog aansloot bij het herindelingsproces niet besloten om deel te nemen aan deze herindeling. Wel acht de regering het denkbaar, net als de provincie Noord-Brabant, dat Grave in de toekomst wel besluit tot een herindeling met het Land van Cuijk. De aangehaalde opmerking van de gemeente in oprichting is de regering niet bekend. Wij zien op dit moment geen zwaarwegende redenen om het besluit van Grave om zelfstandig te blijven niet te respecteren, ondanks het feit dat de zaken die na indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer naar boven zijn gekomen de regering zorgen baren. In antwoord op de vergelijkbare vraag van de VVD-fractie zijn wij hier uitgebreider op ingegaan.*

#### **4. Naamgeving**

De leden van de CDA-fractie lezen, dat de gemeenten Boxmeer, Cuijk en Sint Anthonis een interactief proces hebben doorlopen om tot een naam voor de nieuwe gemeente te komen. Deze leden vragen, of het niet verwarrend is dat een gemeente die niet het gehele Land van Cuijk omvat, wel de naam Land van Cuijk draagt. Wordt daarmee vooruitgelopen op een mogelijke volgende gemeentelijke herindeling?

*Het is aan de gemeenten zelf om een naam te kiezen voor de nieuw te vormen gemeente. De naam voldoet aan de (beperkte) richtlijnen die de regering hiervoor heeft gesteld in het beleidskader. Voor zover bekend zijn er ook geen bezwaren geuit tegen de naamskeuze; ook niet vanuit de gemeente Grave. Wij zien de keuze voor deze naam ook niet als een*

*bewuste voorsortering op een mogelijk volgende herindeling. De naam is door inwoners gekozen en deze keuze is vervolgens door de gemeenten bekrachtigd.*

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren